UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

L'INFLUENCE DE LA SITUATION ET DU COMPORTEMENT DE LA VICTIME SUR LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 15 Mai 1956, à 17 heures

PAR

Jacques MOREAU

MEMBRES DU JURY :

Président : M. F.-P. BÉNOIT, *Professeur*

Suffragants { MM. CAVARÉ, *Professeur*
LIET-VEAUX, *Professeur*

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot (V°)
PARIS

1956

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

L'INFLUENCE DE LA SITUATION ET DU COMPORTEMENT DE LA VICTIME SUR LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 15 Mai 1956, à 17 heures

PAR

Jacques MOREAU

MEMBRES DU JURY :

Président : M. F.-P. BÉNOIT, *Professeur*

Suffragants { MM. CAVARÉ, *Professeur*
LIET-VEAUX, *Professeur*

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot (V°)
PARIS

1956

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A mon père, Julien MOREAU

Avocat au Barreau de Nantes

Docteur en Droit

Mort pour la France le 19 mai 1940

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549209_0015

INTRODUCTION

« Le problème de la responsabilité a toujours été envisagé du côté de l'auteur du préjudice, c'est du côté de la victime qu'il faut l'étudier ». (1)

1. — Affirmer que depuis cinquante ans, la responsabilité, en droit public comme en droit privé, a subi une métamorphose, c'est énoncer à la fois une vérité incontestable et le plus banal des truismes. Cependant, l'évidence de ce phénomène ne doit pas cacher la signification qu'il revêt ; si l'on ne peut nier l'importance des transformations qui ont modifié le contentieux de la responsabilité, il est peut-être plus difficile, mais certes plus intéressant, de dégager le sens de cette évolution.

Les jugements de valeur portés par la doctrine sur ce point apparaissent contradictoires. Certains auteurs, et des plus illustres, ont critiqué ces transformations en des termes dépourvus de toute indulgence (2) ; le doyen Ripert n'a-t-il pas déploré la disparition du sens de la responsabilité individuelle comme un des aspects les plus marquants du « déclin du Droit » contemporain ? D'autres, au contraire, se sont faits les avocats convaincus de la jurisprudence moderne (3).

(1) Cézar-Bru : « La faute, le risque et l'abus du droit », Annales de la Faculté d'Aix 1906, p. 63; cité par Morin : « La révolte du Droit contre le Code », p. 66.

(2) Ripert : « Le régime démocratique et le droit civil moderne », n°s 167 à 185; Savatier : « Vers la socialisation de la responsabilité », D.H. 1931-9, et « Du droit civil au droit public », p. 81 et suiv.

(3) En droit privé, voir notamment :

Cornu : « Etude comparée de la responsabilité délictuelle et contractuelle en droit privé et en droit public », thèse Paris 1951; Morin, *op. cit.*; Rodière : « La responsabilité civile »; Starck : « Essai d'une théorie générale de la responsabilité considérée dans sa double fonction de garantie et de peine privée », thèse Paris 1947.

En droit administratif :

Bénoit : « Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique », J.C.P. 1954-1-1178; Charlier : « Les effets de la hausse des

Mais au-delà de ces appréciations divergentes, l'unanimité s'é reformée sur la fin profonde d'une métamorphose regrettée accueillie avec faveur. La formule précitée de M. Cézar-Bru co sonne avec les avis émis par les autres représentants de la doctri (4). Pour tous, le caractère essentiel du Droit moderne de la respo sabilité, c'est le rôle de premier plan dévolu désormais à la victim

Est-ce à dire pour autant qu'il faille négliger les considératio relatives à l'auteur du dommage ? Certes non ; cela signifie si plement que toute solution d'un problème de responsabilité i plique une transaction entre des intérêts opposés. Ainsi, en dr administratif, l'idéal pour la victime serait d'obtenir une réparati quasi automatique dès lors qu'elle a subi un préjudice, mais p contre les nécessités de l'action administrative exigent que les s vices publics disposent d'un minimum de liberté pour accomp leur mission d'intérêt général : une menace perpétuelle de co plications contentieuses, véritable épée de Damoclès suspendue l'Administration, aurait vite fait de paralyser le fonctionnem de ces services. Comme l'écrit fort justement Duez, « il est néc saire de trouver des solutions équilibrées et nuancées pour arbit cet antagonisme » (5).

La responsabilité se présente donc comme un conflit de droi où se heurtent la liberté d'action reconnue à l'administration le droit à la sécurité garanti à la victime. Ce fait n'a pas *échap* au Conseil d'Etat : la rédaction du célèbre arrêt Blanco (6) démontre avec évidence. Après avoir affirmé dans une formule meuse « que la responsabilité qui peut incomber à l'Etat... n'est générale ni absolue », le juge précise « qu'elle a ses règles spécia qui varient suivant les besoins du service et *la nécessité de concil les droits de l'Etat avec les droits privés...* »

Si le contentieux de la responsabilité aménage aujourd'hui équilibre entre les deux protagonistes, l'Etat et la victime, il n a pas toujours été ainsi ; c'est pourquoi, avant de préciser l'ob de notre propos, il convient de décrire une évolution histori dont le droit positif constitue l'achèvement.

prix dans la responsabilité civile et administrative », J.C.P. 1947-1-65 notes au Sirey 1945-3-21 et au J.C.P. 1945-11-2903; Morange et Berlia : « responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement de ses services police », D. 1950, Chr. 11.

(4) « Le droit moderne ne regarde plus du côté de l'auteur du d mage, mais du côté de la victime » (Ripert, *op. cit.*, n° 169).

(5) « La responsabilité de la puissance publique en dehors du contr p. 300.

(6) T.C. 8 février 1873, D. 1873-3-17.

2. — Développement historique de la responsabilité en droit administratif

Pour retracer l'évolution décrite par le contentieux de la responsabilité de la Puissance publique, il convient de distinguer trois phases principales dans le développement de la jurisprudence. (7)

3. — « L'âge théologique » (de l'an VIII a la deuxieme moitié du XIX[e])

Durant la période qui va des origines du droit administratif au milieu du siècle dernier, la mise en jeu de la responsabilité de la Puissance publique reste exceptionnelle. Avant d'examiner les conséquences d'un tel état de choses, il importe de l'expliquer : l'irresponsabilité de principe dont l'Etat est le bénéficiaire à cette époque résulte essentiellement de trois ordres de raisons.

D'abord, ce serait une illusion de croire que la Révolution de 1789 a entraîné la disparition des thèses absolutistes en vertu desquelles le Souverain est doué d'une volonté juridiquement supérieure à celle des individus. Les juristes de l'ère révolutionnaire et impériale continuent d'utiliser le concept de souveraineté, forgé par les légistes de l'Ancien Régime et dont Bossuet s'était fait le théoricien le plus achevé quand il affirmait, par exemple, que « tout l'Etat est en la personne du Prince. En lui est la toute-puissance ; en lui est la volonté de tout le peuple. » Les critiques des philosophes du XVIII[e] contre le despotisme n'ont abouti qu'au remplacement de l'absolutisme monarchique par « l'absolutisme démocratique » : la présomption d'infaillibilité qui entourait jadis les actes du « Roi de Droit divin » a été conférée à la Nation.

Cette irresponsabilité de l'Etat est d'autant plus aisément reçue que Napoléon donne à l'appareil administratif qu'il réorganise une structure centralisée et hiérarchique, quasi militaire. Il en est le chef et chaque fonctionnaire dispose en conséquence d'une parcelle de l'omnipotence qui auréole l'Empereur. Ce serait alors attenter

(7) Auguste Comte, en assignant, au déroulement logique des institutions, le passage nécessaire et successif par les trois phases qui devaient constituer sa célèbre « loi des trois âges », en faisait une construction systématique. Si nous adoptons la même trilogie, c'est qu'elle nous paraît conforme approximativement aux tendances essentielles de l'histoire de la responsabilité, à la condition de ne pas y voir une « loi », mais une présentation commode. Il faut, en outre, préciser que ces périodes ne constituent pas des blocs imperméables; les dates-limites ont une simple valeur indicative : il est, en effet, possible de discuter à l'infini sur le bien-fondé du choix de l'année 1905, comme point de départ de l' « âge positif ».

à sa dignité, commettre une sorte de lèse-majesté, que de rendre responsable un agent public ou plus encore une administration.

En second lieu, il ne faut pas oublier qu'à cette époque toute responsabilité est subordonnée à la preuve préalable d'une faute. Comme le souverain « ne peut mal faire », il paraîtrait inconcevable qu'un droit individuel à réparation fût reconnu au particulier lésé par le mauvais fonctionnement d'un service public. L'imperfection de la technique juridique vient ici renforcer le courant idéologique dans le sens d'un refus d'indemnisation.

Enfin, le nombre des dommages causés aux administrés était assez réduit puisque les interventions de la Puissance publique étaient presque exclusivement limitées au domaine de la police. La fonction essentielle de l'Etat-Souverain est de maintenir l'ordre et d'assurer la sécurité.

Toutes ces considérations militant dans la même direction, il n'est pas surprenant de constater le caractère très primitif et les applications très exceptionnelles de la responsabilité administrative pendant les 50 premières années du XIX^e siècle. Les ordonnances du Conseil d'Etat tranchent surtout des problèmes de compétence, elles ne sont guère explicites quant au fondement ou au régime de l'indemnisation. L'obligation de réparation est cantonnée aux dommages causés par les attroupements (Loi de Vendémiaire an IV) et au contentieux des travaux publics, confié aux Conseils de Préfecture ; mais leur composition, à cette époque, peut faire douter de leur impartialité. Seules les atteintes à la propriété privée, dont le caractère inviolable et sacré était érigé en principe constitutionnel, pouvaient justifier l'existence d'une dérogation à l'irresponsabilité. Enfin, les victimes étaient privées en pratique de tout recours contre le fonctionnaire, auteur du préjudice, puisque l'article 75 de la Constitution de l'an VIII subordonnait la poursuite de l'agent fautif à une autorisation préalable qui restait exceptionnelle.

Bref, durant cette première période, en face d'un Etat-Souverain, incarnation de l'Idée divine sur la terre, selon la célèbre image de Hegel, l'administré n'est, au fond, qu'un sujet, dénué de tout droit à réparation, exception faite cependant des cas où le législateur avait de son plein gré reconnu la possibilité d'une indemnisation.

4. — « L'AGE MÉTAPHYSIQUE » (2^e MOITIÉ DU XIX^e A 1905)

Le dogme de l'irresponsabilité de l'Etat devait cependant « s'effriter » sous la pression de certains faits et la modification de certaines conceptions.

Les dernières années du XIX^e sont l'âge d'or du libéralisme économique et politique, l'individu n'est plus totalement désarmé

devant le Pouvoir, l'Etat-gendarme sera obligé de rendre compte au citoyen du mauvais fonctionnement des services publics. L'instauration d'une démocratie véritable, par l'avènement du suffrage universel et la consolidation du régime parlementaire, va transformer notablement les rapports entre l'Administration et les administrés.

Mais, parallèlement à ce renouveau des idées libérales, on observe une multiplication des interventions de l'Etat dans certains secteurs de l'économie, en particulier dans la construction des voies de communication et l'utilisation des nouvelles formes d'énergie. Le paradoxe n'est qu'apparent lorsqu'on prend garde d'oublier que le libéralisme est à sens unique : si l'Etat doit théoriquement se borner à créer les cadres institutionnels permettant le libre jeu de la concurrence, il doit aussi prendre à sa charge les investissements dont le financement se montre particulièrement onéreux en raison de la transformation de la technique et dont la rentabilité se révèle trop faible pour tenter les capitaux privés. La progression constante des dépenses publiques au cours du XIX[e] est révélatrice à cet égard.

Cette double évolution dans l'ordre des faits et dans celui des idées va créer un climat favorable à l'éclosion d'une généralisation progressive de la responsabilité de la Puissance publique : en effet, le développement des interventions étatiques sera accompagné nécessairement d'une augmentation du nombre des préjudices causés par l'administration et, d'autre part, la conscience juridique ressentira avec de plus en plus d'acuité l'injustice choquante que constituerait la non-réparation des dommages — rançon de travaux entrepris dans l'intérêt de tous, mais supportés en revanche par un nombre restreint d'individus.

Une transformation lente mais continue du Droit va correspondre à cette métamorphose des structures politiques et économiques. Cependant, à l'irresponsabilité de principe qui caractérisait « l'âge théologique », ne succédera pas une solution contraire consacrant la réparation de tous les préjudices occasionnés par le fonctionnement de l'ensemble des services publics : la jurisprudence des arrêts Rotschild-Blanco n'affirme-t-elle pas avec éclat que la responsabilité qui incombe à l'Etat « n'est ni générale ni absolue » ? Comment expliquer ce retard de la technique juridique sur l'évolution des faits et des doctrines ?

On pourrait bien invoquer le caractère nécessairement conservateur du Droit qui doit concilier les exigences souvent contradictoires de la Justice et de la Sécurité. Mais des raisons plus particulières peuvent justifier ou tout au moins expliquer cette discordance.

D'abord, le droit administratif de la responsabilité est d'origine prétorienne et le Conseil d'Etat ne peut, à la différence du législateur, faire table rase du passé : il n'a réussi à éroder le massif de l'irresponsabilité qu'à l'occasion des recours qui lui ont été soumis ; toute évolution jurisprudentielle est nécessairement fragmentaire et limitée, le juge ne pouvant statuer « ultra petita ».

En outre, les transformations idéologiques sont soumises à la loi des mutations lentes. En paragraphant Leibnitz, on peut dire que « le Droit ne fait pas de sauts ». Le libéralisme a bien arraché au Souverain la pourpre de l'infaillibilité, il n'a pas pour autant assimilé l'Etat à un simple particulier — et la célèbre distinction des actes d'autorité et des actes de gestion, qui va dominer pendant un demi-siècle la pensée juridique, témoigne de l'état d'esprit qui règne à cette époque et constituera un obstacle insurmontable à une généralisation rapide de la mise en cause de l'Etat. Suivant que ce dernier commande aux administrés ou, au contraire, se place vis-à-vis d'eux sur un pied d'égalité en leur empruntant les procédés d'action qu'ils utilisent entre eux, le rapport de droit, qui peut naître entre les particuliers et la Puissance publique à l'occasion d'un dommage éprouvé par ces derniers, est de nature essentiellement différente. Si le fonctionnement défectueux des « services de gestion » est susceptible d'entraîner l'allocation de dommages-intérêts compensateurs, il en va tout autrement dans l'exercice de la fonction de police : à la haute autorité de Lafferrière affirmant que « le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans compensation », le Conseil d'Etat donnait par sa décision Lepreux du 13 janvier 1899, une éclatante confirmation. (8)

Le nombre encore limité des hypothèses où la responsabilité de l'Etat était admise ne doit pas cependant dissimuler les progrès réalisés à la fin du XIX[e] siècle par la jurisprudence administrative. Dès 1895, la mise en cause des services, indépendamment de toute faute établie à leur encontre, allait devenir possible. D'autre part, les conditions de mise en œuvre de la responsabilité se précisaient. C'est ainsi, pour nous borner à un seul exemple, qu'en matière de dommages résultant d'un travail public, le préjudice devait présenter certains caractères (certitude, spécialité, causalité directe, etc.) pour être suivi de réparation. Enfin, le législateur devait intervenir à maintes reprises pour faciliter la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat (décret 19 septembre 1870 abrogeant l'article

(8) C.E. 13 janvier 1899, D. 1900-3-42 : « ...qu'il est *de principe* que l'Etat n'est pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents. »

75 de la Constitution de l'an VIII ; articles 106 et suivants de la loi municipale du 5 avril 1884 sur la réparation des dommages causés par les attroupements ; loi du 8 juin 1895 sur l'indemnisation des victimes d'erreurs judiciaires ; loi du 20 juillet 1899 à l'occasion des accidents subis par les élèves de l'enseignement public...).

La qualification d'« âge métaphysique », par laquelle nous désignons cette période, n'est-elle pas mal fondée, puisque, dans l'esprit de son auteur, l'adjectif « métaphysique » a un sens péjoratif ? L'objection ne paraît pas devoir être retenue. En effet, la « summa divisio » actes d'autorité - actes de gestion, procède d'une vue sommaire des fonctions de l'Etat et des conditions concrètes de ses interventions. La critique de cette théorie n'est plus à faire, mais il faut reconnaître qu'elle a largement contribué à fausser l'optique des problèmes de responsabilité en accordant une importance trop exclusive à l'auteur du dommage et en reléguant, par voie de conséquence, la victime au second plan. Dire, comme le fait Laferrière, « que la responsabilité de l'Etat est d'autant plus restreinte que sa fonction est plus élevée » (9) c'est d'abord ressusciter implicitement la raison d'Etat ; c'est ensuite se condamner à une conception purement subjective de la responsabilité, c'est oublier le caractère essentiellement réparatoire de cette institution, en un mot c'est confondre responsabilité civile et responsabilité pénale. Cette erreur est d'autant plus grave en droit administratif qu'elle induit à penser que la faute de service est le véritable fondement de l'obligation de réparation et doit être appréciée d'une manière purement subjective, comme en droit pénal, ce qui aboutit à un non-sens puisqu'il est bien évident qu'une personne morale comme une collectivité publique ne peut commettre de fautes ainsi conçues. (10)

La deuxième moitié du XIX^e^, si elle voit se développer la possibilité d'une mise en cause de certains services administratifs, ne donne cependant pas le jour à une construction vraiment satisfaisante. La responsabilité limitée de l'Etat-gendarme est plus une sanction infligée à un coupable qu'une réparation accordée à une victime.

5. — « L'âge positif » (a partir de 1905)

La décision Thomaso Greco (C.E. 10 février 1905) porta le coup de grâce à l'irresponsabilité de l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs

(9) Laferrière : « Traité de la juridiction administrative », tome II, p. 184.

(10) V. Duguit : « Traité de droit constitutionnel », tome III, p. 468 : « Toutes les fois... que l'individu se trouve placé en présence d'une grande

de police et réduisit donc à néant l'intérêt qu'avait pu présenter sur le plan du plein contentieux la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion. La disparition de ce dogme erroné laissait le champ libre à une extension illimitée de cette branche du droit administratif.

Cette généralisation de la responsabilité était d'autant plus souhaitable qu'on allait assister, surtout depuis la première guerre mondiale, à un développement sans précédent des activités publiques, phénomène qui a été diversement apprécié par la doctrine, mais dont l'importance ne lui a pas échappé (11). En particulier la naissance des personnes administratives professionnelles, dont les organismes directeurs n'ont pas toujours l'expérience ni l'impartialité désirables, rendit indispensable la protection des droits individuels par le Conseil d'Etat. En outre, pour que « l'Etat tentaculaire » pût exercer sa fonction de prestation de services sans trop heurter la conscience juridique moderne, pour qu'il méritât son nom d'Etat-Providence, il était nécessaire que tout dommage, occasionné par le fonctionnement des innombrables entreprises publiques, fût réparé intégralement. De plus en plus, l'Etat moderne semble devoir être « l'assureur des risques sociaux » (12).

La technique juridique allait refléter ces aspirations nouvelles. Le XX^e^ siècle se caractérise tout d'abord par l'éclosion de systèmes de responsabilité indépendants de la notion de faute : présomption de responsabilité et dommage anormal, telles devaient être les constructions élaborées par la juridiction administrative pour traduire l'idée-force qui domine la matière, à savoir le respect de l'égalité des individus entre eux et devant les charges publiques (13). D'autre part, l'observateur le moins averti ne peut manquer de constater les nombreux progrès réalisés par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le régime de la responsabilité : transformation du contenu de la notion de faute de service, abaissement du degré de gravité de la faute exigé, distinction du cas fortuit et de la force majeure, autant d'exemples de perfectionnements techniques accomplis depuis quelques décades. Enfin les problèmes afférents

collectivité, le système de responsabilité subjective pour faute ne peut jouer... on ne peut parler de la faute d'une collectivité... »

(11) Voir les auteurs cités par Cornu, *op. cit.*, p. 10, note 1.

(12) La formule est de Duguit (comp. Duez, *op. cit.*, p. 9) : « La responsabilité de la puissance publique est fille du triomphe des doctrines interventionnistes. »

(13) Waline : « Cinquante ans de jurisprudence administrative », D. 1950, Chr. VI : « La plus remarquable création de la jurisprudence dans le dernier demi-siècle, sans doute, est la consécration de l'idée d'égalité devant les charges publiques. Elle a déterminé, entre autres conséquences, une véritable transformation de la théorie de la responsabilité administrative. »

à l'indemnisation proprement dite allaient récemment revêtir aux yeux du juge et de la doctrine, une importance théorique et pratique, révélée par le bouleversement des conditions économiques normales et, au premier chef, par l'inflation, caractéristique essentielle de la conjoncture française d'après guerre.

Admettre dès lors que la responsabilité de la Puissance publique a atteint « l'âge positif », qu'elle est devenue adulte, ce n'est pas, croyons-nous, se montrer aveugle sur les imperfections qui subsistent dans la construction jurisprudentielle, c'est seulement mesurer à sa juste valeur le chemin parcouru depuis cinquante ans.

Ce raccourci historique de la responsabilité en droit administratif permet de formuler une double remarque : l'institution a vu, d'une part, son domaine d'application s'élargir dans des proportions considérables ; d'autre part, sa technique se perfectionner notablement.

Cette double métamorphose quantitative et qualitative autorise-t-elle à modifier le point de vue sous lequel le problème doit être envisagé ? Notre travail tentera d'apporter une réponse affirmative sur ce point. Encore faut-il préciser notre dessein.

6. — Objet de l'étude

Qu'est-ce qu'envisager la responsabilité « du côté de la victime » ? Cette formule assez vague semble pouvoir être entendue dans deux acceptions différentes.

Une première interprétation très large conduirait à examiner comment le sort de la victime s'est progressivement amélioré. Le point de vue de la victime serait pris en considération quand la solution apportée au litige lui serait favorable. Ainsi, lorsque le Conseil d'Etat consacre une innovation qui facilite la réparation en la rendant plus complète, quand il admet par exemple l'indemnisation du préjudice moral, le juge envisagerait la responsabilité du côté de la victime puisqu'il fait droit à ses prétentions. L'objet de notre étude serait donc l'examen des différentes « FAVEURS » octroyées à la victime par la jurisprudence.

Cette optique est inacceptable comme trop extensive. La suivre reviendrait à exposer dans sa totalité l'économie du Droit de la responsabilité administrative.

Notre propos sera donc tout différent. Au lieu d'analyser les répercussions de l'évolution de l'institution sur le sort de la victime, nous étudierons, au contraire, l'influence exercée par la victime sur cette branche du droit administratif, nous examinerons comment le litige est réglé par le juge en fonction d'éléments relatifs au particulier qui a subi le préjudice. Cette « ATTENTION » de

la jurisprudence pour la situation de la victime conduira d'ailleurs dans bien des cas à favoriser l'administré éprouvé dans sa personne ou dans ses biens ; mais ce résultat final ne sera pas étudié en tant que tel, mais comme conséquence de certaines méthodes juridictionnelles.

Cet « intérêt » du juge pour le particulier porte sur deux éléments : le *comportement* et la *situation* de la victime.

Le premier point ne mérite pas de longs commentaires : il est naturel que le montant de la réparation allouée à la victime se trouve déterminé par l'attitude de cette dernière. Si elle a contribué à causer l'accident, la logique et l'équité veulent qu'il soit tenu compte de ce fait dans l'évaluation des dommages-intérêts.

Mais cet aspect « actif » du rôle de la victime n'est pas le plus important ; le juge administratif arrête aussi et surtout ses décisions en fonction de la situation de la victime, c'est-à-dire en fonction de la position spécifique dans laquelle se trouve, au moment de l'accident, la victime, vis-à-vis du service auteur du dommage. A cet égard, il convient de distinguer quatre types de situations fondamentales, quatre catégories de victimes (14).

Tout d'abord le préjudice peut atteindre un *agent* de l'administration qui éprouve un dommage à l'occasion de son service. En règle générale, la législation des pensions permettra d'écarter l'application des principes de la responsabilité, en allouant à la victime une réparation forfaitaire. Mais cette règle souffre des exceptions, pour lesquelles il faut faire appel aux principes généraux du Droit de la responsabilité.

Ensuite, la victime peut être « *l'égal* » de l'administration, quand, au moment de l'accident, les deux protagonistes se trouvent soumis aux mêmes obligations, ainsi dans l'hypothèse de collisions entre un véhicule de l'Etat et une automobile particulière. Il y a ici « égalité » puisque l'administration use de la voie publique dans les mêmes conditions que les particuliers et qu'elle a donc autant de chance d'être victime de l'accident que l'automobiliste privé.

En troisième lieu, *le tiers*, c'est le particulier qui éprouve un préjudice alors qu'il n'existe, au moment de l'accident, aucun rapport de droit entre lui et l'administration et que la victime ne retirait aucun avantage de l'activité qui lui a été finalement préjudiciable. Cette qualité de tiers se caractérise donc par un double élément négatif : absence de rapport juridique (élément volontaire) et absence de profit (élément économique). Sera considéré comme

(14) Cette distinction est due à M. Bénoit, *art. cit.* J.C.P. 1954-I-1178, n°s 8 à 21.

tiers, par exemple, le voisin d'un ouvrage public dont l'immeuble a subi des dégradations à la suite d'opérations de travaux public.

Enfin, la victime est *usager*, lorsqu'elle obtenait des prestations du service qui lui a causé le dommage (élément économique) et que, par son initiative, elle s'est livrée à certains risques (élément volontaire concrétisé par l'existence d'un certain rapport de droit entre la victime et le service). Comme illustrations de ce type d'administrés citons : le malade soigné dans un hôpital, le spectateur d'une fête organisée par une commune...

Cette classification quadripartite joue un rôle essentiel, nous aurons l'occasion de le vérifier, sur le plan du régime de responsabilité, et elle constitue le fil directeur des solutions jurisprudentielles.

L'objet de notre étude étant ainsi précisé, il reste à délimiter le cadre de nos recherches.

7. — Délimitation du sujet

Pour dégager l'influence de la situation et du comportement de la victime dans la responsabilité administrative, il convient de définir d'une manière précise les deux termes essentiels de « victime » et de « responsabilité administrative ».

8. — Victime

Le terme de « victime » ne prête, semble-t-il, à aucune équivoque. Mérite ce qualificatif tout administré qui a éprouvé un dommage du fait de l'administration.

Encore est-il indispensable d'exclure de notre propos une catégorie de victime qui bénéficie d'un régime original en matière de responsabilité. On fait allusion ici aux co-contractants de l'administration.

En effet, lorsque, par exemple, un entrepreneur a éprouvé un préjudice à l'occasion du contrat, il constitue bien une victime, seulement la solution qui sera apportée au problème de responsabilité par le juge se fondera essentiellement sur le contenu de l'acte juridique qui le lie à la collectivité publique. Même en droit administratif, le contrat reste la loi des parties. C'est ainsi que pour déterminer si l'administration est ou non en faute, le juge procédera à un examen des dispositions incluses dans le cahier des charges et il ne se référera pas aux types de conduite idéaux qui doivent gouverner le comportement des services publics. En outre, certains problèmes relatifs aux questions de compétence contentieuse, de mise en demeure, recevront une solution originale du fait même

qu'il s'agit de responsabilité contractuelle. C'est la raison pour laquelle notre propos se bornera à l'étude de la responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle (15).

9. — « Responsabilité administrative »

Cette expression est-elle synonyme de responsabilité devant le juge administratif ou, au contraire, de responsabilité de l'administration ? Sans nous dissimuler la part d'arbitraire incluse dans toute définition, il semble préférable de se prononcer en faveur de la deuxième éventualité. Reste à définir correctement le terme « Administration ».

Sur ce point, une récente étude de M. Vedel nous apporte la réponse désirée : « L'administration n'est autre chose que « l'exercice de la Puissance publique par le Pouvoir exécutif. » (6) C'est dire qu'il faut se référer à un double critère, formel et matériel, pour expliquer cette notion sur le plan de la responsabilité.

Tout d'abord, « l'administration se rapporte au pouvoir exécutif, à tout le pouvoir exécutif, au seul pouvoir exécutif » (17). Cette observation nous conduit à exclure du champ de notre étude quatre chapitres de la responsabilité.

1) *Dommages résultant du fonctionnement des Assemblées parlementaires*

Ce contentieux est assez peu fourni. Dans sa dernière décision (18), la haute juridiction administrative s'est déclarée incompétente pour connaître du recours formé par un particulier renversé par une automobile appartenant aux services de l'Assemblée de l'Union française. Cette solution, qui semble désavouer certains arrêts antérieurs (19) est très rigoureuse. En effet, s'il est bien exact que la décision implicite de rejet, qui était déférée au Conseil d'Etat par la victime, n'émanait pas d'une « autorité administrative », et si, en conséquence, il apparaît normal que le juge

(15) « L'attitude traditionnelle de la doctrine est, en effet, d'écarter l'étude de la responsabilité née d'un contrat, pour se limiter à celle de la responsabilité extra-contractuelle. »

Voir, par exemple : Duez, *op. cit.*, et Eisenman, J.C.P. 1949-I-742 et 751.

(16) « Les bases constitutionnelles du droit administratif », E.D. 1954-21, n° 50.

(17) *Ibid.*, n° 36.

(18) C.E., sect., 15 décembre 1952, Cie d'Assurances Générales, D. 1953-J-718, note Morange.

(19) C.E. 19 janvier 1921, Buquet, R. 62; C.E. 26 janvier 1934, Ronsin, R. 137.

repousse la requête, cette solution confine au déni de justice puisque aucune autre juridiction ne pourra se reconnaître compétente pour mettre un terme au litige.

Si discutable que soit, sur le plan de l'équité, la position adoptée par le Haut Tribunal, le contentieux des « actes parlementaires » est étranger à notre propos puisque, au point de vue organique, il échappe incontestablement à l'activité du pouvoir exécutif.

2) *Dommages résultant du « fait de la loi »*

Il peut sembler surprenant que nous éliminions du cadre de notre travail les hypothèses où l'Etat est condamné à réparer les dommages ayant leur origine dans une disposition législative. La majorité des auteurs (20) considère, en effet, qu'elles constituent une application très caractéristique de la responsabilité sans faute.

Deux motifs nous paraissent justifier cette exclusion. En premier lieu, il est bien évident que ce contentieux ne peut être inclus dans la responsabilité administrative, l'activité du législateur étant distincte du pouvoir exécutif, dont la mission est seulement d'assurer l'exécution des lois. D'autre part, si, au point de vue des conditions de mise en œuvre de la responsabilité, il existe des analogies très étroites entre « le risque législatif » et les autres cas où l'Etat doit réparer certains préjudices sans avoir commis de faute, si, en particulier, le dommage subi doit présenter la double caractéristique d'être anormal et spécial, cette ressemblance ne doit pas masquer, cependant, une différence très importante qui sépare les deux termes de la comparaison. En effet, quand le Conseil d'Etat a admis le principe de l'indemnisation (21), il l'a subordonné à cette condition : la réparation est fondée sur la volonté explicite ou tacite du législateur (22). Cette exigence est limitée à la responsabilité du fait de la loi ; elle est absolument étrangère aux autres hypothèses de responsabilité sans faute, puisque, dans ces cas, la victime obtient réparation en vertu du principe de l'égalité des individus entre eux (23). Les raisons qui justifient l'indemni-

(20) Bénoit, J.C. Adm., f. 715, n°s 1 à 50; Duez et Debeyre : « Traité », n° 682, note 4; Lefèvre : « L'égalité devant les charges publiques en droit administratif », thèse Paris 1948; Mignon : « La socialisation du risque », D. 1947, Chr. X; Waline : « Traité », p. 605.

(21) C.E., ass., 14 janvier 1938, Sté des Produits Laitiers « La Fleurette », S. 1938-3-25, note P.L., D.P. 1938-3-41, concl. Rojou, note Rolland.

(22) « Considérant que rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressé une charge qui ne lui incombe pas normalement. »

(23) V. Bénoit, *art. cité*, J.C.P. 1954-1-1178, n°s 24 à 30.

sation sont donc différentes et cette disparité rend assez fragiles les ressemblances qu'on peut observer sur le plan du régime et explique suffisamment notre choix.

3) *Dommages résultant des relations internationales*

Les compétences que le Gouvernement exerce en matière diplomatique, par exemple lorsqu'il ouvre et poursuit des négocations avec un Etat étranger, ne se rattachent pas à la mission générale qui lui incombe d'assurer l'exécution et le respect des lois en vigueur. Il faut donc distinguer au sein des activités gouvernementales celles qui sont étrangères au pouvoir exécutif, celles qui constituent l'application du « quatrième pouvoir : le pouvoir international, qui s'ajoute à la célèbre trilogie de Montesquieu.

Cette remarque explique pourquoi les complications contentieuses qui naissent des rapports avec une puissance étrangère sont éliminées du cadre de notre étude et justifie l'absence d'un contrôle juridictionnel. M. Virally (24) a, en effet, montré qu'il était inutile de recourir à la notion d'acte de gouvernement pour rendre compte de cette prétendue anomalie : l'incompétence du Conseil d'Etat en ce domaine ne résulte pas d'une quelconque survivance de la raison d'Etat qui ferait obstacle au jeu normal des règles de compétence. mais, au contraire et très logiquement, de ce principe qui interdit au juge administratif de connaître des recours dirigés contre des actes échappant à l'application des règles du droit public français.

Ce raisonnement ne peut être invoqué si le litige ne soulève que des difficultés dont la solution se trouve dans les dispositions du droit national. C'est le corollaire indispensable au principe susénoncé. Seront donc considérées comme « actes détachables » les opérations administratives d'application ou d'exécution d'une convention ou d'un traité dont la teneur est parfaitement claire (25).

La délimitation à laquelle il est procédé ici ne porte donc pas sur les dommages causés par le service diplomatique envisagé glo-

(24) « L'introuvable acte de Gouvernement », R.D.P. 1952-317; « Le Conseil d'Etat et les traités internationaux », J.C.P. 1953-1-1098.

(25) Mesures d'application d'une convention internationale parfaitement claire : C.E., sect., 28 janvier 1948, Lecanu, R.D.P. 1948-472, note Waline.

Erreur commise par le Gouvernement français dans la répartition des indemnités versées à titre de dédommagement par une puissance étrangère : C.E., sect., 29 octobre 1954, Taurin et Merienne, D.S. 1955-361, note Bénoit.

Interprétations successives et divergentes données par le Gouvernement sur le contenu d'un traité : C.E., sect., 7 décembre 1945, Sté Ranc, Tiburce et Cie, S. 1946-3-29, concl. Lefas.

balement(26) mais seulement sur les préjudices qui résultent des rapports mettant aux prises le gouvernement avec une puissance étrangère.

4) *Dommages résultant du fonctionnement du service de la justice*

Le respect du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires justifie la fin de non-recevoir que le Conseil d'Etat oppose aux demandes d'indemnité relatives au mauvais fonctionnement du service judiciaire (27). Cette règle traditionnelle de compétence, si elle interdit aux tribunaux d'intervenir dans la marche de l'Administration, édicte réciproquement pour l'ordre administratif l'impossibilité de s'immiscer dans le fonctionnement du service de la justice (28). Pour le juge, c'est une garantie d'indépendance qui ne conduit pas, comme on l'a longtemps pensé, à laisser sans réparation les dommages subis par les citoyens car les juridiction civiles et répressives ont, théoriquement tout au moins, le pouvoir de condamner l'Etat à indemniser les victimes (29).

Cependant, comme le pouvoir exécutif intervient dans l'organisation du service de la justice, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître des litiges qui ne mettent pas en cause la bonne marche des services judiciaires (30).

Les limites de notre étude ne dépassent donc pas les bornes assignées à la compétence de la juridiction administrative, la seule disparité à relever ayant pour objet le contentieux de la responsabilité du fait de la loi, que nous excluons de notre travail pour les

(26) Le service diplomatique peut voir sa responsabilité engagée du fait de la perte d'un colis par une légation (C.E., ass., 24 octobre 1930, Corsin, R. 864) ou d'un ordre, émanant d'un attaché naval, en contradiction avec les assurances antérieurement fournies par l'Administration (C.E. 16 mai 1941, Giraud, S. 1942-3-21, note P.L.).

(27) V. Constitution de 1791, titre III, chap. IV, section 2, art. 3, et Constitution de l'An III, art. 189.

(28) V. concl. Delvolvé et note Drago sous C.E. 11 mai 1951, Baud, S. 1952-3-13.

(29) V. Trib. Seine, 5 décembre 1952, docteur Giry, J.C.P. 1953-II-7371, et l'importante note de M. Vedel; C.A. Paris, 2 février 1955, docteur Giry, J.C.P. 1955-II-8619, note Esmein.

(30) T.C. 27 novembre 1952, Officiers ministériels de Cayenne, R. 642. La demande d'indemnité, formée par les requérants, en réparation du préjudice que leur avait causé l'arrêt momentané du fonctionnement des juridictions, auprès desquelles ils exerçaient leurs fonctions, est accueillie pour ce motif : « ...que les actes incriminés sont relatifs, non à l'exercice de la fonction juridictionnelle, mais à l'organisation même du service public de la justice; que l'action des requérants... met en jeu la responsabilité du service public indépendamment de toute appréciation à porter sur la marche même des services judiciaires; qu'il appartient dès lors à la juridiction administrative d'en connaître. »

motifs donnés ci-dessus, bien qu'il soit soumis au contrôle du Conseil d'Etat.

11. — Le deuxième critère de délimitation de l'expression « Responsabilité administrative » est d'ordre matériel : le terme « Administration », tel que nous l'entendons, implique l'exercice de la puissance publique, c'est-à-dire la mise en œuvre de certains moyens exorbitants du droit commun.

Cette précision est rendue nécessaire pour cette raison : les services publics ne font pas toujours usage de ces prérogatives, ils peuvent utiliser, quand le législateur le leur commande ou le leur permet, les mêmes procédés que les simples administrés. Dans ces hypothèses, la juridiction compétente pour connaître des dommages causés sera un tribunal judiciaire qui appliquera fort naturellement le système élaboré par la jurisprudence de la Cour de Cassation dans son interprétation des articles 1382 et suivants du Code civil. L'homogénéité nécessaire à notre travail ne pourrait donc pas être obtenue si nous n'éliminions au préalable les cas où le droit civil régit la réparation des préjudices occasionnés par des personnes publiques.

Deux observations sont d'ailleurs indispensables.

Tout d'abord, l'exclusion hors de notre champ d'investigation du contentieux judiciaire de la responsabilité de l'Etat n'implique pas du tout qu'il y ait sur ce point une autonomie absolue du droit administratif vis-à-vis du droit civil. De récents travaux (31) ont démontré au contraire l'influence réciproque des deux jurisprudences en matière de responsabilité. Seulement le rapprochement entre les deux disciplines n'entraîne pas pour autant l'identité des solutions de fond et c'est pourquoi il nous paraît préférable de nous borner à analyser la jurisprudence administrative.

En second lieu, il est nécessaire de souligner l'importance quantitative des matières qui sont ainsi écartées de notre étude. Il ne s'agit pas de quelques exceptions qui s'opposeraient au principe général suivant lequel le Conseil d'Etat serait juge normal de la responsabilité des services publics. M. Eisenmann a souligné à juste titre combien cette opinion, traditionnellement reçue, était en contradiction avec le droit positif (32). La simple énumération des matières attribuées à la compétence judiciaire est révélatrice à cet égard : dommages résultant de voies de fait (33) ou d'em-

(31) Chapus : « Responsabilité publique et responsabilité privée », thèse Paris 1954; Cornu, *op. cit.;* Eisenmann, *art. cité,* J.C.P. 1949-I-742 et 751.

(32) Eisenmann, *art. cité,* J.C.P. 1949-I-742, n°s 5 à 10.

(33) Delvolvé : « Une crise du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire », E.D. 1950-21; Vedel : « La juridiction compé-

prises immobilières, contentieux des services publics industriels et commerciaux, gestion du domaine privé (34) et enfin « gestion privée » des services administratifs, telles sont le tête de chapitre du domaine d'application du droit civil (35).

12. — Plan

Pour dégager l'influence de la victime sur la responsabilité administrative, il convient de dissocier trois plans différents. Notre étude comprendra donc trois parties.

La première Partie aura pour objet de montrer dans quelle mesure la situation de la victime oriente le juge dans le choix du système de responsabilité applicable. Le donné jurisprudentiel révélant la multiplicité des systèmes de responsabilité, il faudra prouver que le domaine d'application de chacun d'entre eux se trouve commandé par la prise en considération de la victime.

Dans une deuxième Partie, on examinera la structure interne de chaque système. Cette analyse des conditions de mise en œuvre de la responsabilité établira l'influence exercée par la situation de la victime sur le régime de responsabilité correspondant à chaque système.

Enfin, la troisième Partie sera consacrée à l'étude des répercussions du comportement de la victime sur l'étendue de son droit à indemnité, la faute du particulier lésé étant de nature à diminuer ou même à anéantir le montant de sa créance de dommages-intérêts.

tente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait », J.C.P. 1950-I-851.

Parmi une jurisprudence constante, voir, à titre d'exemple : C.E. 25 février 1955, Epoux Gauthereau, R.P.D.A. 1955, n° 173.

(34) C.E. 12 février 1954, Simon, R. 97 : « Considérant que les litiges qui concernent la gestion du domaine ressortissent, sauf lorsqu'un texte législatif en dispose autrement, aux tribunaux de l'ordre judiciaire... »

(35) C.E. 11 février 1955, Sté Fabriques réunies de lampes électriques, R.P.D.A. 1955, n° 151 : « Considérant que le fonctionnement du service des importations et des exportations n'est pas assuré vis-à-vis des intéressés dans des conditions différentes de celles du fonctionnement des entreprises privées; que, par suite, il n'appartient pas à la juridiction administrative de se prononcer sur les erreurs ou retards reprochés à ce service par la société... »

PREMIERE PARTIE

L'INFLUENCE DE LA SITUATION DE LA VICTIME SUR LE CHOIX DU SYSTEME DE RESPONSABILITE APPLICABLE

13. — Pour démontrer comment le juge administratif prend en considération la nature de la victime pour choisir le système de responsabilité applicable, il convient, avant toute analyse du droit positif, de préciser les contours de cette notion. L'opération est d'autant plus nécessaire que l'expression « système de responsabilité » recouvre une réalité complexe comprenant, à la fois, un régime et un fondement de la responsabilité.

Le régime de la responsabilité, c'est l'ensemble des conditions de mise en œuvre de celle-ci. Ainsi est-il admis que toute responsabilité civile implique l'existence d'un préjudice souffert par une victime, que toute responsabilité pénale présuppose un délit ou un crime commis par un coupable.

Mais une fois dénombrés les éléments dont la réunion constitue le régime de responsabilité, il reste à connaître les raisons qui ont incité le législateur ou le juge à ériger certains faits en source de responsabilité. Le fondement de la responsabilité, c'est l'idée en vertu de laquelle on explique pourquoi telle personne est tenue de réparer les dommages subis par une autre. Le fondement diffère donc du régime en ce qu'il constitue une justification de ce dernier.

La distinction entre ces deux concepts n'a pas toujours été opérée avec assez de clarté en raison de l'ambiguïté attachée à l'idée de faute. Cette notion peut, en effet, dans certains cas, être, d'une part, une des conditions d'existence de la responsabilité (puisque si la faute n'est pas établie, la victime sera dans l'impossibilité de se faire indemniser), mais aussi le fondement de cette responsabilité (l'auteur de la faute étant retenu comme responsable puisqu'il paraît logique et équitable de lui imputer les conséquences dommageables de certains de ses actes, l'obligation de réparation étant alors la rançon du libre arbitre). Malgré cette

source de confusion, la doctrine moderne (36) a réussi à effectuer cette distinction indispensable.

Pour exprimer les différences et les analogies qui unissent réciproquement les deux concepts de « régime » et de « fondement », il semble utile de désigner par le terme de « système de responsabilité » l'ensemble constitué par ces deux notions, c'est-à-dire le « comment » et le « pourquoi » de la responsabilité.

14. — Dans cette première Partie, nous tenterons d'établir que le Conseil d'Etat fait une application distributive de tel ou tel système de responsabilité en se fondant sur la nature de la victime. Ainsi, selon qu'il s'agit d'un tiers ou d'un usager, par exemple, le « système choisi » sera différent.

Mais cette démonstration implique un présupposé évident : la multiplicité des systèmes de responsabilité :

— Dénombrer les divers systèmes de responsabilité existant en droit administratif ;

— Détermiser le critère de leur domaine d'application respectif.

Tels sont les deux problèmes à résoudre.

Un titre sera donc consacré à chacune de ces deux questions.

(36) V. notamment Bénoit, *art. cité*, n° 3; Eisenmann, *art. cité*, n° 2; de Laubadère : « Traité », n° 882; Waline : « Traité », p. 580; et les conclusions Gazier sous C.E. 30 juillet 1949, Thibaut, D. 1950-J-III, et sous C.E., ass., 18 novembre 1949, Bestelsemeur, J.C.P. 1949-II-5286.

TITRE PREMIER

LA MULTIPLICITE DES « SYSTEMES DE RESPONSABILITE »

15. — Existe-t-il en droit administratif plusieurs « systèmes de responsabilité » ? Les données du droit positif permettent de fournir une réponse affirmative à cette question.

La source législative n'apporte pas de renseignements utiles sur ce point.

En effet, tout d'abord certains textes sont de simples lois attributives de compétence : ainsi la loi du 28 pluviôse an VIII se borne à confier aux Conseils de préfecture la connaissance des litiges relatifs aux dommages causés par les Travaux publics. Il serait alors vain de rechercher quel type de responsabilité le législateur a consacré, puisqu'une telle préoccupation lui est totalement étrangère. Mais, même lorsque les lois sont plus explicites (par exemple l'article 108 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par la loi du 16 août 1914, dispose que l'Etat et la commune sont responsables des dommages causés par les émeutes en vertu du « risque social »), il serait imprudent de leur conférer une trop grande portée, puisque, si le législateur a cru bon d'intervenir en certains domaines, il y a lieu de penser que ceux-ci présentaient à ses yeux un caractère exceptionnel.

C'est donc la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il convient d'analyser pour dénombrer les divers systèmes de responsabilité.

Dans une section I, nous serons conduits à isoler les différents types de responsabilité, en choisissant comme principe de classification les formules variées qui président à la rédaction des décisions de la jurisprudence. Cet examen terminologique nous permettra de conclure à l'existence d'une multiplicité des systèmes de responsabilité.

Dans une section II, nous préciserons la signification de cette multiplicité des systèmes, en adoptant cette fois une méthode historique et critique. Nous observerons alors que c'est pour tenir compte des intérêts de la victime qu'il est apparu nécessaire au Conseil d'Etat de créer plusieurs systèmes de responsabilité.

Section I

CONSTATATION DE LA MULTIPLICITÉ DES SYSTÈMES DE RESPONSABILITÉ

La simple lecture des décisions du Conseil d'Etat fait immédiatement apparaître la diversité des systèmes de responsabilité existant en droit administratif. Mais les enseignements qu'elle est susceptible de fournir seront nécessairement provisoires puisqu'ils résultent d'un examen superficiel, se situant au plan des formules utilisées par la jurisprudence.

16. — 1) *Système de la faute de service.*

La responsabilité pour faute du service public est à la fois la forme la plus ancienne et la plus générale des procédés qui rendent possible la réparation des préjudices subis par les administrés, du fait de l'Administration. Ses applications sont innombrables. Rappelons seulement que le système joue tant pour les erreurs juridiques (dommages résultant d'un excès de pouvoir) que pour les fautes matérielles (brutalités et sévices commis par les agents dans l'exercice de leurs fonctions — pertes d'objet ou retards imputables à l'Administration), pour les agisements positifs comme pour les abstentions coupables...

En principe, dans ces hypothèses, le juge administratif emploie le terme de « faute » pour qualifier ces fonctionnements défectueux des services publics.

Mais il est un domaine où la mention expresse du terme « faute » n'apparaît qu'exceptionnellement dans la rédaction des arrêts, c'est le contentieux des dommages de travaux publics. Sans doute de rares décisions utilisent-elles le vocable traditionnel (37), mais le plus souvent la responsabilité du maître de l'ouvrage est fondée sur le « défaut ou l'insuffisance d'entretien », « le vice de construction » ou « l'implantation défectueuse de l'ouvrage ». Cette particularité terminologique ne doit pas abuser : toutes ces expressions sont étroitement apparentées à l'idée de faute. La différence de rédaction s'explique par des raisons historiques.

En effet, à l'époque où la puissance publique était irresponsable, il était habile d'étendre la compétence des Conseils de préfecture pour favoriser la réparation d'un plus grand nombre de dommages, et pour ce faire, il fallait « camoufler » la notion de

(37) Voir : C.E. 8 juin 1921, Ville de Bordeaux, R. 551; C.E. 11 avril 1924, Chapuis, G.P. 1942-2-363, concl. Cahen-Salvador; C.E., sect., 17 décembre 1954, Delbays, R.P.D.A. 1955, n° 71.

faute sous un qualificatif plus neutre, en mettant l'accent sur le lien plus ou moins étroit qui unissait le dommage à l'opération de travaux publics. Plus tard, dans les premières années du XX^e^ siècle, le Conseil d'Etat est toujours réticent pour consacrer la formule usuelle, cette précaution apparaissant comme le plus sûr moyen d'empêcher les tribunaux judiciaires, encore compétents pour connaître des actions en responsabilité intentées contre les départements et les communes, d'élaborer une jurisprudence différente de celle que le juge administratif avait construite pour les travaux publics de l'Etat. Si ces justifications successives ont depuis longtemps perdu toute raison d'être, la terminologie n'a pas varié. Il n'en reste pas moins vrai cependant que le système de la responsabilité pour faute s'applique fréquemment dans le contentieux de dommages de travaux publics.

17. — 2) *Système du « risque »*.

Ici encore, la juridiction administrative emploie des formules variées pour consacrer la responsabilité sans faute.

Tout d'abord, en matière de dommages de travaux publics réparés sans appel à l'idée de faute, la rédaction des arrêts est particulièrement laconique. Le plus souvent, le juge se borne à constater la responsabilité du maître de l'ouvrage, sans justifier sa décision de manière positive. A titre d'exemple, on peut analyser l'arrêt Gain (C.E. 18 décembre 1953, R.P.D.A. 1954, n° 44) qui fournit une bonne illustration de la méthode jurisprudentielle :

« Que la circonstance, que les dommages causés à l'immeuble
« du sieur G... ne sont pas dus à un vice de l'installation ou
« à un défaut d'entretien normal de la canalisation, n'est pas
« de nature à faire écarter la responsabilité de la Compagnie... ;
« que cette Compagnie est responsable, en raison de l'existence
« même des ouvrages dont elle est concesionnaire, des dom-
« mages qu'ils ont causés. »

Le syllogisme judiciaire est donc le suivant : la preuve de l'absence de faute n'est pas exonératoire, donc la responsabilité du concessionnaire se fonde sur l'existence de l'ouvrage.

Heureusement, pour les autres applications de la responsabilité sans faute, il est plus facile de déceler l'intention du juge.

Parfois, l'expression « risque anormal » est explicitement mentionnée dans l'arrêt, ainsi en matière d'accident causé par les explosions (arrêts Regnault-Desroziers et S.N.C.F.) :

« Que l'accumulation de ces quantités exceptionnelles d'explo-
« sifs constituait un risque excédant les risques normaux de
« transport des matières de ce genre... »

Mais, le plus souvent, le critère linguistique qui révèle l'application du système du « risque » est l'apparition du terme « *charges* » dans les considérants des décisions, soit que « la charge doive normalement incomber à la collectivité locale » (responsabilité du fait des dommages subis par les collaborateurs occasionnels du service public), soit que « le préjudice ne saurait être regardé omme une charge incombant normalement à l'intéressé » (responsabilité du fait de l'inexécution des sentences judiciaires (38).

Ces formules manifestent bien la volonté du Conseil d'Etat d'indemniser les victimes sur un système différent de la faute de service, mais la Haute Juridiction administrative, toujours réticente devant les affirmations de principe, préfère dissimuler la hardiesse des solutions qu'elle consacre sous une formule excessivement prudente.

18. — 3) *Systèmes de responsabilité en matière d'accidents de circulation (présomption de responsabilité et faute de l'homme).*

Sur le plan terminologique, le contentieux des accidents de circulation présente une particularité : les dommages causés par les véhicules automobiles appartenant à l'Administration ne sont jamais réparés sur la base du risque ni à raison d'une faute de service. En cette matière, le juge administratif utilise des formules nouvelles, irréductibles aux types de responsabilité déjà examinés.

Souvent le Conseil d'Etat engage la responsabilité du service public pour le motif que « les conditions particulièrement dangereuses de la circulation automobile doivent faire admettre une *présomption de responsabilité* à la charge du service public du fait du conducteur de l'automobile qui a causé l'accident... » ou bien « en vertu de la présomption inhérente aux dangers de la circulation des automobiles » (39).

Mais ce système de la présomption de responsabilité n'est pas le seul à s'appliquer aux dommages causés par les véhicules admi-

(38) Parfois, les expressions « risque » et « charge » sont employées concurremment dans la même décision : C.E., ass., 24 juin 1949, Lecomte, Franquette et Daramy, R. 307 : « Considérant que si, en principe, le service de police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des *risques* exceptionnels pour les personnes et pour les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent par leur gravité les *charges* qui doivent être normalement supportées par les particuliers... »

(39) C.E. 16 juin 1954, Cerrutti, A.J. 1954, n° 347.

nistratifs; dans certaines hypothèses, au contraire, la mise en cause de l'Etat est subordonnée à la preuve par la victime « *d'une faute du conducteur* ». L'examen du contentieux des accidents de circulation révèle donc, en droit administratif comme en droit civil, deux systèmes de responsabilité particuliers, deux types irréductibles à la faute de service ou au « risque ».

19. — *Conclusion.*

Cette description très rapide confirme donc bien l'hypothèse de départ : la jurisprudence administrative consacre de multiples systèmes de responsabilité. Avant d'étudier la signification de ce phénomène, il convient de faire une double observation.

Tout d'abord, s'il est possible d'affirmer dès maintenant la multiplicité des systèmes, il serait, en revanche, prématuré de prétendre en préciser le nombre. Nous aurons, en effet, l'occasion de constater que le système du « risque » doit, en réalité, être décomposé, car il recouvre une dualité de régimes applicables à différentes catégories de victimes. Les conclusions formulées ici même sont donc provisoires et des mises au point importantes interviendront par la suite.

Ensuite, il faut noter combien les qualifications des divers systèmes sont hétérogènes. Alors que les deux systèmes jouant en matière d'accidents d'automobiles reçoivent leur nom d'un élément de leur régime (présomption de responsabilité — faute du conducteur), le système du risque est caractérisé, non par une condition de mise en œuvre de la responsabilité, mais par un fondement lointain et de formulation très imprécise (40)... Enfin, on sait que la notion de faute de service est actuellement l'objet de nombreuses critiques de la part de la doctrine, ce qui permet de suspecter le bien-fondé de sa détermination. Si nous adoptons provisoirement les expressions « système du risque » ou « système de la faute de service » consacrées par la jurisprudence et traditionnellement reçues en doctrine, c'est qu'il est impossible d'établir une qualification correcte de ces types de responsabilité avant d'avoir analysé les éléments constitutifs de leurs régimes.

(40) Voir Blaevoët : « De l'anormal devant les juridictions civiles et administratives », J.C.P. 1946-I-560; Bénoit, *art. cité*, n° 17.

Section II

SIGNIFICATION DE LA MULTIPLICITÉ DES SYSTÈMES DE RESPONSABILITÉ

L'existence de plusieurs systèmes de responsabilité est un fait brut, une donnée élémentaire, fournie par un examen rapide du droit positif, mais qu'il s'agit d'interpréter.

Pour découvrir la signification de ce phénomène, pour dégager les raisons qui ont conduit le Conseil d'Etat à adopter, à côté de la faute de service, d'autres systèmes de responsabilité. il faut nécessairement se reporter à la date de leur introduction en droit administratif.

Pour le « risque » comme pour « la présomption de responsabilité », cette recherche nous permettra de formuler la même conclusion : c'est pour faciliter l'indemnisation du particulier lésé que le juge administratif a adopté des systèmes différents de la faute de service. La multiplicité des systèmes de responsabilité est donc une preuve de la bienveillance du juge à l'égard de la victime.

20. — A) *Le système du « risque »*

La première application explicite (41) du risque, si l'on excepte le contentieux des dommages de travaux publics, est l'arrêt Cames (C.E. 21 juin 1898, S. 1897-3-33, note Hauriou) qui indemnise un ouvrier des arsenaux de l'Etat, blessé pendant son travail, alors qu'aucune faute ne pouvait être reprochée à l'entrepreneur. Quelques années plus tard, la loi du 9 avril 1898 sur les accidents de travail consacrait la théorie audacieuse du Conseil d'Etat et édictait pour les industriels l'obligation de réparer les dommages subis par leurs employés, même dans les hypothèses où aucune faute n'était établie.

Avant d'analyser les motifs qui ont poussé le Haut Tribunal à adopter cette innovation, il est nécessaire d'étudier les facteurs de tous ordres qui ont rendu possible en jurisprudence cette consécration du « risque industriel ».

21. — Le premier élément qui a favorisé la naissance d'une responsabilité indépendante de toute faute prouvée est sans aucun

(41) Un vieil arrêt (C.E. 12 juin 1874, de Plazanet, R. 556) avait condamné l'Etat à indemniser un industriel victime d'une explosion, dont « la cause était impossible à signaler ou même seulement à présumer ». Mais les circonstances très particulières de l'espèce pouvaient justifier la solution consacrée par le juge : elles interdisaient de voir dans cette décision un arrêt de principe.

doute d'ordre quantitatif. L'introduction et le développement du machinisme dans les différentes branches de l'industrie ne pouvaient pas ne pas entraîner une augmentation sensible du nombre des accidents subis par les ouvriers travaillant dans les manufactures de l'Etat. Plus les dommages devenaient fréquents, plus il était urgent d'inventer une technique juridique d'indemnisation adaptée aux conditions de la vie moderne, puisque le système de la faute se révélait insuffisant. Cette technique, ce devait être le « Risque ».

Cependant, pour que cette idée de risque, contrepartie du profit, puisse être admise à la fois par le juge et le législateur, il fallait que cette notion leur parût familière, ou, tout au moins, ne heurte pas directement les courants d'idées dominants de l'époque. Or, justement, les idéologies de la fin du XIX^e^ allaient créer un climat intellectuel favorable à cette dissociation entre responsabilité et faute.

Les thèses « historicistes » tendaient à accréditer cette idée que le Droit, comme les autres sciences, est soumis au dogme universel de l'évolution. Le maintien de la faute comme condition nécessaire de toute responsabilité apparaissait comme une survivance de cette époque primitive où droit civil et droit pénal étaient confondus.

D'autre part, le Positivisme, en démontrant la supériorité des sciences mathématiques sur les sciences humaines, devait induire les esprits à penser qu'il fallait transformer le Droit en une physique où l'évaluation des causes correspondrait à un équilibre de forces. Le risque, en attirant l'attention des juristes sur les problèmes de causalité ne semblait-il pas l'incarnation même du progrès ?

Enfin, sous l'influence de la sociologie et en particulier des travaux de Durkheim et de Lévy-Bruhl, la mesure de la responsabilité ne devait plus être cherchée du côté d'une prétendue culpabilité personnelle, mais appréciée objectivement, par référence à un barème de comportements moyens. Ce n'était plus la faute, mais le comportement anormal, a-social, qui devenait la source de réparation.

En outre, plus directement que les idéologies régnantes, mais dans la même direction qu'elles, des causes proprement juridiques vont militer en faveur de la « responsabilité objective ». Sans doute, ont-elles trait surtout au droit privé, mais les influences réciproques des deux disciplines dominent la ségrégation du contentieux en deux ordres de juridictions lorsqu'il s'agit de retracer la genèse d'un grand principe dont la première application concrète (les accidents du travail) intéresse également tribunaux civils et tribunaux administratifs.

La diffusion du Code civil allemand, dont Saleilles s'était fait l'ardent champion, permet de battre en brèche le dogme de l'autonomie de la volonté, inspirateur du Code Napoléon et, par voie de conséquence, de dissocier reponsabilité et faute subjective.

Les thèses des criminalistes italiens, relatives à l'aspect social de la peine, peuvent être transposées en droit civil puisque la responsabilité est ici dégagée de toute idée de punition (42).

Enfin, les efforts de Gény, pour revendiquer le droit à la « libre recherche scientifique» trahissent une réaction contre la doctrine de l'Exégèse et permettront aux civilistes de découvrir dans le paragraphe 1er de l'article 1384 du Code civil le germe d'une obligation de garde, source légale d'une responsabilité indépendante de toute faute prouvée.

La consécration du « risque » par l'arrêt Cames est donc la résultante de tout un mouvement d'idées favorables à la responsabilité objective. C'est pourquoi elle fut fort bien accueillie par la doctrine de droit public. Duguit pouvait y voir adoptée sa conception de l'Etat « assureur des risques sociaux » et Hauriou, dans la note relative à l'arrêt Cames, ne cache pas son enthousiasme pour la solution audacieuse admise par la juridiction administrative : « On peut dire que, par cette décision, — écrit le doyen de Toulouse, — le Conseil d'Etat consacre la théorie du risque professionnel et s'engage hardiment dans une voie où, depuis quinze ans, le législateur hésite à entrer. C'est une des occasions où se manifestent les avantages que présente une juridiction indépendante et véritablement souveraine. »

22. — Après avoir rappelé les conditions qui ont facilité l'admission du « risque » en droit administratif et relevé l'écho favorable qu'elle reçut de la part de la doctrine, il convient de dégager la signification que revêt ce phénomène pour la victime.

Le texte même de l'arrêt Cames est trop laconique pour fournir à l'interprète des éléments de solution, c'est aux conclusions du commissaire du Gouvernement qu'il faut faire appel.

Romieu commence par examiner la thèse civiliste de la responsabilité du patron envers l'ouvrier et montre que son application à l'espèce aboutirait au rejet de la requête puisqu'aucune pièce du dossier ne permettait d'établir une faute à la charge de l'administration militaire; puis il affirme que les dispositions du Code ne sont pas aptes à régler les différends susceptibles de s'élever entre

(42) Mazeaud : « Traité », tome I, n° 66; Laborde-Lacoste : « De la responsabilité pénale dans ses rapports avec la responsabilité civile et la responsabilité pénale », thèse Bordeaux 1918.

l'Etat et ses ouvriers et il esquisse une description de la méthode que doit suivre le Conseil d'Etat :

« Il appartient au juge administratif d'examiner directement, d'après ses propres lumières, d'après sa conscience et conformément aux principes de l'*équité*, quels sont les droits et les obligations réciproques de l'Etat et de ses ouvriers dans l'exécution des services publics, et notamment si l'Etat doit garantir ses ouvriers contre le risque résultant des travaux qu'il leur fait exécuter... »

Et il conclut en ces termes : « Nous estimons qu'en l'absence d'un texte qui s'y oppose, la *justice* veut que l'Etat soit responsable vis-à-vis de l'ouvrier des dangers que lui fait courir sa coopération au service public. Cette solution est seule conforme aux règles de *l'équité* et de *l'humanité*. »

Ces citations sont significatives : elles manifestent combien la décision du Conseil d'Etat a été inspirée par la volonté délibérée d'améliorer la situation des victimes, que le système de la faute ne permettait pas d'indemniser. Si les termes d'équité et de justice reviennent sous la plume du commissaire du Gouvernement à la manière d'un leit-motiv, c'est qu'ils traduisent ses préoccupations essentielles : faciliter la réparation des accidents du travail sans faire appel à l'idée de faute.

23. — Si nous avons commenté si longuement cet arrêt, ce n'est pas à cause de l'ampleur de ses conséquences immédiates, puisque l'intervention du législateur a tari les éventuelles applications de la décision inaugurale en matière d'accidents du travail, mais pour mettre en relief sa valeur de précédent.

En effet, les applications ultérieures de la responsabilité sans faute en droit administratif vont confirmer cette idée que c'est le souci des intérêts de la victime qui explique pourquoi le Conseil d'Etat a été conduit, dans certains cas, à remplacer « la faute de service » par le « risque » comme justification de la responsabilité de la Puissance publique.

Pour démontrer la véracité de cette affirmation, on peut invoquer les conclusions des commissaires du Gouvernement. Dans toutes les hypothèses où ils ont demandé à la Haute Assemblée de consacrer la responsabilité pour « risque », ils ont fait appel à la même idée : les impératifs de l'équité (43). Ainsi, le commissaire

(43) Pour les accidents subis par les collaborateurs occasionnels, voir les conclusions Mignon sous C.I.P. Limoges, 2 janvier 1943, Commune de Saint-Priest-la-Plaine (Recueil de Jurisprudence et d'Etudes Administratives 1943, n° 3, p. 173 et suiv.) : le rapporteur fait appel « aux exigences des principes supérieurs de solidarité et d'équité ».

Pour les dommages résultant d'explosions, voir les conclusions Lefas

du Gouvernement Rivet reprend la thèse de Romieu, même s'il la formule un peu différemment, quand il considère, dans l'affaire Couitéas (C.E. 30 novembre 1923, D.P. 1923-3-59) que le refus par l'Administration d'exécuter une sentence judiciaire définitive « crée à l'individu qui en est la victime une situation spéciale et rompt nettement à son préjudice cet équilibre des charges dont toute société bien organisée doit faire l'idée inspiratrice de ses statuts. »

« Le risque administratif, jurisprudence d'équité » (44) : on ne peut que souscrire à cette formule.

24. — Si telle est bien l'idée-force qui commande l'extension du domaine de la responsabilité sans faute, on peut se demander à partir de quel moment, dans quelles circonstances, l'adoption du risque apparaîtra aux yeux du juge administratif comme postulée par l'équité. A cette question, il est possible d'apporter la réponse suivante :

La consécration du « risque », dans une hypothèse particulière, est en général précédée d'une période plus ou moins longue durant laquelle le système de la faute de service se révèle insuffisant : une série de décisions de rejet jalonne cette première phase et manifeste le défaut d'adaptation de la technique juridique aux circonstances de fait.

Pratiquement, les victimes ne peuvent pas obtenir réparation pour deux raisons. Soit parce que la cause de l'accident reste difficile à déterminer d'une manière précise étant donné les lacunes de la science et qu'il est, en conséquence, impossible d'établir que le dommage est imputable à l'Administration (45). Soit parce que

sous C.E., ass., 16 mars 1945, D. 1946-J-290 : « Les principes supérieurs d'équité commandent que l'Etat supporte les conséquences du risque exceptionnel qu'il a ainsi fait courir à la requérante, dans l'intérêt de la communauté nationale. » Si l'on ne peut ici invoquer la décision inaugurale (C.E. 28 mars 1919, Regnault-Desroziers, S. 1918-1919-3-25), c'est que le commissaire du Gouvernement Corneille avait conclu à la responsabilité de l'Administration pour faute de service.

Pour les dommages résultant de l'intervention de l'Etat dans les conflits sociaux, la solution adoptée par le Conseil d'Etat « s'explique par un souci d'équité » (conclusions Odent sous C.E., ass., 21 novembre 1947, Sté Boulenger, S. 1948-3-21).

Enfin, la consécration du « risque » en matière de dommages causés par l'emploi d'armes dangereuses par la police est fondé sur le même motif (conclusions Barbet sous C.E., ass., 24 juin 1949, Lecomte, Franquette et Daramy, J.C.P. 1949-II-5092).

(44) Schnerb : « Une jurisprudence d'équité du Conseil d'Etat : le risque administratif », thèse Strasbourg 1946.

(45) Ainsi, en matière de dommages causés par les explosions, l'arrêt Régnault-Desroziers est une réponse à la décision Ambrosini (C.E. 10 mai 1912, S. 1912-3-161, note Hauriou) dans lequel l'explosion d'un cuirassé avait été considérée comme le résultat d'une cause inconnue.

le préjudice résulte du fonctionnement d'un service dont l'activité est particulièrement délicate et dont la mise en cause est, de ce fait, subordonnée à la preuve d'une faute lourde, toujours difficile à établir (46).

Mais cette situation ne peut durer. Les événements, sources des dommages, se « normalisent » et deviennent de plus en plus fréquents (47). La conscience juridique ressent avec une acuité de plus en plus vive le caractère inéquitable d'une solution qui laisse à la charge de victimes innocentes le poids des préjudices non réparés. Alors, le Conseil d'Etat, sollicité par l'évolution des idées et des mœurs, s'arroge le pouvoir d'améliorer le sort des particuliers lésés, en abandonnant le système de la faute de service, pour consacrer un type de responsabilité étranger à toute idée de faute.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion de constater qu'il existe en réalité deux systèmes de responsabilité sans faute, ayant des champs d'application différents et correspondant à des régimes de responsabilité qui ne sont pas identiques (48).

On voit donc dans quelle mesure l'assimilation du risque à la responsabilité dite « objective » (49) est une source d'équivoques puisqu'elle ne traduit pas cette idée fondamentale que le développement de la responsabilité sans faute est tout entier axé sur la volonté consciente du Conseil d'Etat de favoriser le particulier lésé, d'améliorer la situation de la victime.

25. — B) *Le système de la présomption de responsabilité*

Il est facile de préciser la date de naissance du système de la présomption de responsabilité. Son origine immédiate est sans conteste l'arrêt Jeand'heur (Cass. réun. 13 février 1930, D.P. 1930-1-57) qui consacre pour la première fois cette expression de « présomp-

(46) Collaboration occasionnelle au service public : les hypothèses de coopération se présentent dans trois domaines (lutte contre l'incendie, poursuite d'un malfaiteur, participation à une fête publique) où la faute lourde est exigée.

(47) Ainsi des accidents causés par le maniement d'armes dangereuses par les forces de police. V. conclusions Barbet sous C.E., ass., 24 juin 1949, Lecomte, Franquette et Daramy, J.C.P. 1949-II-5092 : « ...la situation actuelle est très différente de ce qu'elle a été dans le passé. Il était autrefois assez exceptionnel que des dommages graves fussent causés à des tiers par des agents de la force publique dans l'exercice de leurs attributions. La simple lecture des journaux nous révèle que les accidents de cette nature se multiplient depuis ces dernières années et sont aujourd'hui devenus courants... » Ou des dommages résultant de l'inaction des forces de police en cas d'occupations d'usines ou de refus d'évacuer des locaux irrégulièrement occupés.

(48) V. *infra*, n°s 57 à 75.

(49) R. Savatier : « Vers la socialisation de la responsabilité et des risques individuels ? », D.H. 1931, Chr. p. 9.

tion de responsabilité ». Mais la décision véritablement inaugurale de ce système en droit administratif est l'arrêt Société d'assurances mutuelles « Les Travailleurs français » (C.E. 22 décembre 1924. S. 1926-3-1, note Hauriou) qui met à la charge du service une présomption de faute « en raison du caractère dangereux de la circulation automobile ».

Comme l'indique la rédaction des décisions relatives aux accidents de circulation. la considération essentielle qui a guidé le Conseil d'Etat a été, ici encore, le souci très évident de favoriser les victimes.

Dans ce but, le juge administratif a volontairement aligné ses solutions sur celles des tribunaux judiciaires puisque aucune particularité de l'action administrative ne justifiait une construction autonome.

Or. la Cour de Cassation s'est rendu compte de l'insuffisance du système de la faute qui rendait très problématique l'indemnisation des victimes puisqu'il faisait peser sur les demandeurs la très lourde charge de la preuve. En effet, lorsqu'un accident d'automobile se produit, il est très difficile de savoir quelle a été la cause du dommage, fausse manœuvre du conducteur ou défaillance de la machine. Très rares sont les victimes capables de démêler l'écheveau de la causalité et d'établir une faute prouvée. Pour rétablir un équilibre, rompu au détriment des piétons, les tribunaux judiciaires ont renversé la charge de la preuve et l'ont transférée du demandeur au défendeur. La présomption de faute, puis la présomption de responsabilité ont été les procédés techniques successivement employés depuis la découverte de l'obligation de garde des choses inanimées (paragraphe 1 de l'article 1384 C.C.). Le Conseil d'Etat, juge souverain. n'a pas eu besoin de cet artifice, et il a fondé ses solutions sur les dangers exceptionnels de la circulation automobile.

26. — *Conclusion du Titre premier*

Nous sommes donc en droit de conclure que la multiplicité des systèmes de responsabilité. ou, plus exactement, l'adjonction, à côté de la responsabilité pour faute, d'autres types de responsabilité, est la preuve d'une prise en considération des intérêts de la victime par la juridiction administrative.

La mesure exacte des avantages, que retire la victime de l'existence de ces systèmes indépendants de la faute, ne pourra être précisée qu'après une comparaison entre les régimes correspondant à ces systèmes, mais il était nécessaire de souligner la véritable portée, en droit administratif, du développement des types de responsabilité affranchis de l'idée de faute.

TITRE II

LE DOMAINE D'APPLICATION DES DIFFERENTS « SYSTEMES DE RESPONSABILITE »

27. — La multiplicité des systèmes de responsabilité rend nécessaire la délimitation de leurs domaines d'application respectifs.

Pendant longtemps, les auteurs, après avoir posé que le système de la faute de service jouait à titre de règle de principe, se bornaient à énumérer les différentes exceptions au système de droit commun, sans rechercher s'il était possible de regrouper ces dernières autour d'une explication unique. Depuis, la liste de ces dérogations s'est allongée et il devient hasardeux, sinon erroné, d'affirmer que la faute de service constitue encore le système de principe. Trouver le fil d'Ariane susceptible d'éclairer le labyrinthe jurisprudentiel, c'est donc une tâche dont le besoin se fait impérieusement sentir.

Si l'on fait table rase de toute vue *a priori*, on constate qu'à chaque système de responsabilité correspond, non pas un groupe plus ou moins nombreux d'activités administratives, mais un type spécial de victimes. Il apparaît donc certain que le principe susceptible de donner une image fidèle d'un droit positif, cohérent mais nuancé, doit être recherché « du côté de la victime ». C'est *la situation de la victime*, c'est-à-dire sa position spécifique vis-à-vis du service qui lui a causé le dommage, qui commande le choix du système de responsabilité applicable.

Cette idée se dégage avec netteté du contentieux des dommages de travaux publics, « matière-pilote » du droit de la responsabilité publique. Elle domine également les autres hypothèses de responsabilité administrative, mais, ici, la jurisprudence n'a pas entièrement achevé son évolution ; c'est pourquoi la corrélation entre types de victimes et systèmes de responsabilité n'est pas toujours parfaite, tout en étant très généralement réalisée.

Nous examinerons successivement, dans deux chapitres :

— Le domaine d'application des différents systèmes de responsabilité en matière de dommage de travaux publics (chapitre I[er]) ;

— Le domaine d'application des différents systèmes de responsabilité dans la théorie générale de la responsabilité de la puissance publique (chapitre II).

Chapitre Premier

LES DOMAINES D'APPLICATION DES DIFFERENTS « SYSTEMES DE RESPONSABILITE » EN MATIERE DE DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

28. — *Position du problème*

La recherche du domaine d'application des différents systèmes de responsabilité suppose l'existence d'une pluralité de ces systèmes, le « construit » ne peut s'élaborer qu'à partir d'une « donnée préalable ». C'est pourquoi les thèses doctrinales relatives au critère de délimitation des types de responsabilité en matière de dommages de travaux publics ne sont apparues que dans les premières années du XX^e^ siècle.

Au début du XIX^e^ siècle, le dogme de l'irresponsabilité de l'Etat n'était l'objet d'aucune contestation, mais il souffrait une exception notable : les dommages causés par un ouvrage ou un travail public étaient, sous certaines conditions, réparés.

Mais si cette possibilité de mise en cause de la puissance publique a été admise dès les origines du droit administratif, le fondement de la responsabilité est resté longtemps imprécis : l'indemnisation des dommages causés par les travaux publics ne comportait aucune censure de l'activité administrative, les préjudices réparés apparaissant comme la conséquence inévitable et pour ainsi dire naturelle de l'existence ou de la construction de l'ouvrage. Comme le fait remarquer très justement M. Latournerie : « La jurisprudence n'a pu parvenir à des résultats substantiels qu'en traitant par prétérition la question de la faute qu'il eût été plus que malséant d'agiter. » (50)

En outre, l'attention des auteurs se portait sur l'élargissement continuel donné par la jurisprudence à la compétence des Conseils de préfecture, extension qui permettait de reculer les bornes de l'irresponsabilité de l'Etat. La doctrine du XIX^e^, encouragée par le

(50) Latournerie : « De la faute et du risque à propos des dommages causés par les Travaux publics », R.D.P. 1945, p. 136.

laconisme des arrêts, se contentait de constater que les dispositions du Code civil étaient inapplicables en la matière et de préciser les caractéristiques des dommages réparables (51). Elle ne se préoccupait pas de déterminer la raison d'être de la responsabilité : la qualification du type de responsabilité consacrée semblait superflue, ou, tout au moins, prématurée.

Les données du problème ont été transformées par la disparition du dogme de l'irresponsabilité. L'évolution subie par l'ensemble de la responsabilité en droit administratif a mis en lumière la dualité des systèmes existant dans le contentieux des dommages de travaux publics.

Tout d'abord, les applications du « Risque » en matière industrielle (arrêt Cames) ont autorisé la doctrine à voir, dans ces innovations, des extensions. à de nouveaux domaines, d'un principe déjà reçu en matière de dommages de travaux publics. Ce contentieux, s'il n'est plus aujourd'hui le seul exemple de responsabilité sans faute en droit administratif, reste, de nos jours, le lieu d'élection et l'application la plus importante du système du « risque ».

En second lieu, le développement et le perfectionnement de la théorie de la faute de service, conséquence de la disparition progressive de l'antinomie qui opposait jadis souveraineté et responsabilité, ont engagé la doctrine à préciser la place qu'avait, à côté du risque, le système de la faute. Les auteurs ont, en effet, été frappés par l'emploi de plus en plus fréquent par le Conseil d'Etat de formules directement dérivées de la notion de faute : défaut d'entretien, vice de construction ou d'installation... En outre, la dernière conquête du contentieux des travaux publics, le fait d'exploitation, est étroitement apparentée à la faute de service.

Pour toutes ces raisons, la doctrine moderne est unanime à admettre la coexistence des systèmes de la faute et du risque en matière de litiges relatifs aux travaux publics. Alors, mais alors seulement, se pose le problème du choix du critère, apte à délimiter les domaines d'application respectifs de ces deux types de responsabilité.

29. — *Les différentes constructions doctrinales*

Si la dualité des systèmes de responsabilité en matière de dommages de travaux publics ne peut être mise en doute, en revanche, l'accord cesse d'exister entre les auteurs quant au principe direc-

(51) Michoud, R.D.P. 1895, p. 402 : « La question de compétence a constamment masqué celle du fondement de la responsabilité »; Ducrocq : « Cours de droit administratif », 7e édition (1897), tome II, p. 262, nos 573 à 600, J. n° 590· Enou : « Les travaux publics », tome I, p. 255; Laferrière, *op. cit.*, tome II, p. 156.

teur susceptible d'établir une ligne de partage entre le domaine d'aplication du système du risque et celui de la faute. Sur une donnée identique, les explications doctrinales divergent (52) et, parmi la grande variété des opinions admises, on peut, semble-t-il, dégager trois prises de position essentielles.

Pour certains auteurs (53), le critère doit être trouvé dans l'objet du préjudice; il faut donc opposer dommages aux personnes et dommages aux biens. A ces derniers, s'appliquerait le système de la responsabilité sans faute; au contraire, pour obtenir réparation de préjudices physiques portant atteinte à l'intégrité des personnes, les victimes devraient établir une faute à la charge du maître de l'ouvrage. Ce critère présente le grand avantage d'être facile à mettre en œuvre; il doit, pourtant, être abandonné sans hésitation, car il est en contradiction formelle avec la jurisprudence moderne. Il est douteux qu'il ait été, dans le passé, compatible avec l'ensemble des décisions de la juridiction administrative (54), mais il n'est certainement plus le reflet du droit positif: de nombreux arrêts indemnisent des dommages causés aux personnes sur la base de la responsabilité sans faute (55).

La deuxième explication a été proposée par Hauriou, mais c'est à M. Mathiot que revient le mérite d'en avoir donné une formulation pleinement achevée (56). Elle ressemble au premier critère en ce que la ventilation à opérer entre les domaines de la faute et du risque procède d'une distinction qui a trait au fait dommageable, mais elle s'en écarte en ce qu'elle s'attache, non pas aux conséquences de celui-ci, mais, au contraire, à sa source; elle oppose « l'accident », événement brusque et imprévisible, au « dommage permanent ». On peut la résumer ainsi : si le préjudice a son origine dans un accident, le système de la faute s'applique. A l'opposé, les dommages permanents sont réparés sans qu'il soit nécessaire pour la victime d'établir une défaillance caractérisée de l'ouvrage public, c'est-à-dire sur la base de la responsabilité sans faute. La majorité de la doctrine adopte ce point de vue (57).

(52) Latournerie, *op. cit.*, p. 11-12; Mathiot : « L'accident de travaux publics », thèse Paris 1934, n°s 65-66.

(53) Appleton : « Traité », n° 229, p. 420; Capitant : La double notion de travail public », R.D.P. 1929-540; Mestre, note au S. 1921-1-353; Rouast, *th. cit.*

(54) V. par exemple, C.E. 16 mars 1894, S. 1896-3-11, Montroussier : indemnisation d'un particulier tué par une pierre projetée dans l'explosion d'une mine.

(55) V. notamment : C.E. 21 juillet 1939, Ville de Mâcon, R. 512.

(56) Hauriou : « Précis », p. 411; Mathiot, *th. cit.* et note au S. 1934-3-81.

(57) Bonnard : « Précis », p. 648; Duez et Debeyre : « Traité », n°s 1284 à 1292; de Laubadère : « Traité », n°s 898 à 902; Waline : « Traité », p. 498-499.

C'est, au contraire, en opérant une discrimination selon la situation de la victime vis-à-vis de l'ouvrage public, cause du dommage, qu'on a établi le dernier critère (58). Si le particulier lésé se présente comme tiers à l'égard de la cause du préjudice, il sera indemnisé sur le système du risque. Au contraire, pour l'usager, le système de la faute retrouve son empire.

30. — La première explication étant démentie par le droit positif, seules deux thèses restent en présence. Pourtant, après une étude attentive des décisions les plus récentes du Conseil d'Etat, on est conduit à affirmer que c'est le critère fondé sur la situation de la victime qui rend compte exactement de la position adoptée par la juridiction administrative, c'est-à-dire que c'est la distinction tiers-usagers qui doit être érigée en *summa divisio* puisqu'elle commande l'application distributive du « risque » et de la faute, aux dommages relatifs aux travaux publics.

Pour démontrer la véracité de cette affirmation, il faut établir non seulement que le critère fondé sur la situation de la victime reflète fidèlement la jurisprudence, mais encore qu'il est le seul à jouer ce rôle. Il est donc nécessaire d'examiner le bien-fondé des deux explications précédemment retenues (accident-dommage permanent; tiers-usager) mais aussi de vérifier si elles ne sont pas inconciliables et de mesurer la portée exacte de leurs divergences.

On étudiera donc successivement le domaine où les deux critères aboutissent à des solutions analogues, puis les points où ils conduisent à des solutions opposées. C'est ici seulement qu'apparaîtra la supériorité de la thèse selon laquelle c'est la situation de la victime qui détermine le système de responsabilité applicable.

§ 1. — *Domaine où les deux explications sont en accord*

Pour procéder à la confrontation des deux critères avec la jurisprudence, il apparaît utile de diviser le contentieux des dommages de travaux publics en un certain nombre de chapitres. Ce partage n'a pas une valeur absolue, les chevauchements sont inévitables dans les cas-limites et le juge administratif n'utilise pas toujours une terminologie précise et exacte. Mais cette méthode cons-

(58) Bénoit, *art. cité*, J.C.P. 1954-I-1178, n° 6; notes P.-L. J., D. 1945-J-20, et P.L., S. 1938-3-49; conclusions Rivet sous C.E 20 mars 1926, Grimaud, R.D.P. 1926-258, et Letourneur sous C.E., sect., 12 mai 1954, S.N.C.F., R. 295; Odent : « Cours », p. 497 : « La jurisprudence ne distingue ni entre le dommage permanent et l'accident, ni entre les dommages corporels et matériels. Les conséquences juridiques de ces divers dommages sont identiques. La seule distinction à retenir tient à la qualité de la victime du dommage, selon qu'elle est par rapport à l'ouvrage ou au travail, un tiers ou un usager. »

titue un procédé d'exposition commode et la doctrine l'emploie volontiers.

Sur deux points :

— dommages résultant du fait même de l'existence de l'ouvrage,

— dommages résultant de l'inexécution du travail public,

les deux critères conduisent à des solutions analogues et reflètent fidèlement la position du Conseil d'Etat. Il suffira donc de donner ici quelques illustrations choisies comme les plus frappantes, exemples tirés des innombrables décisions relatives à ces deux domaines.

31. — A) *Dommages résultant de l'existence même de l'ouvrage*

L'existence de certains ouvrages publics peut causer aux propriétés riveraines des inconvénients de toute sorte : dégradations, inondations, gênes, troubles... Ces dommages sont légitimés par le caractère d'intérêt général présenté par tout travail public; ils apparaissent comme la conséquence inéluctable de l'opération envisagée (59). Mais l'ampleur de ces préjudices rend particulièrement impérieuse leur réparation : il serait inéquitable qu'ils restent à la charge des victimes puisqu'ils sont occasionnés par des ouvrages qui profitent à la collectivité. Aussi, n'est-il pas étonnant de constater que, très tôt, l'indemnisation des propriétaires lésés a été admise par le juge administratif, par application de la responsabilité sans faute.

Ainsi, lorsque la construction d'un canal tarit les sources des propriétés avoisinantes, l'Administration est-elle tenue de réparer les dommages causés. En effet :

« Ce travail, à raison de sa nature et de son importance, n'est pas de ceux... qui ne peuvent donner lieu à aucun droit à indemnité, comme constituant un usage anormal du droit de propriété. » (C.E. 11 mai 1883, Chamboredon R. 479.)

De même, si des dépôts de matériaux formant remblai font obstacle au fonctionnement d'un moulin et aggravent les inondations, la dépréciation définitive causée à la propriété doit être indemnisée (C.E. 31 janvier 1890, Bompoint-Nicot, R. 112). Il est fait application des mêmes principes quand le préjudice s'analyse en une gêne permanente à l'exercice d'une profession, par exemple

(59) Enou, *op. cit.*, I, p. 258 : « L'Administration a légalement le droit de porter à la propriété privée toutes les atteintes qui sont la conséquence des travaux publics et quels que soient les sacrifices imposés de ce chef, les tiers doivent s'incliner. Ils ne peuvent s'opposer à l'exécution des travaux. »

lorsque les marchandises d'un boulanger sont rendues impropres à la consommation par suite d'émanations provoquées par les travaux de pavage d'une rue (C.E. 5 avril 1911, Charabot, R. 956). Dans toutes ces hypothèses, c'est le système de la responsabilité sans faute qui est appliqué (60).

Or, cette solution est postulée par la mise en jeu des deux explications dont nous vérifions la valeur.

Pour le critère fondé sur la nature de la victime, il n'y a pas de difficultés puisque, dans les espèces précitées, la victime se présente comme tiers à l'égard du travail public; elle n'en tire aucun avantage et nul rapport de droit n'existe entre le particulier et l'ouvrage considéré; il est donc normal qu'on constate l'application du système du risque.

D'autre part, les dommages résultant de l'existence même de l'ouvrage public méritent parfaitement le qualificatif que leur attribue M. Mathiot : « Ils sont la suite naturelle des travaux publics » (61) ; le maître de l'ouvrage ne peut d'aucune manière les éviter, ils sont impliqués par la réalisation de l'opération projetée, ils constituent donc un exemple typique de « dommages permanents ».

Les deux explications sont donc ici concordantes entre elles et avec la jurisprudence.

32. — B) *Dommages résultant de l'inexécution d'un travail public*

En règle générale, les autorités administratives sont libres d'édifier ou non un ouvrage public, mais si elles optent pour la construction, elles sont tenues de ne pas omettre l'exécution des travaux nécessaires. Ainsi, la création d'une route oblige l'Administration à prendre les mesures de précaution indispensables à la sécurité publique : établissement de garde-corps le long des fossés (62) ou lorsque la voie publique se rétrécit au passage d'une rivière (63),

(60) V. arrêts précités et, par exemple, la décision Tourseiller (C.E. 13 décembre 1940, R. 232) dont la rédaction est particulièrement nette. Il s'agissait de dégradations occasionnées à un immeuble à la suite de l'établissement d'un égout : « Considérant que, même en admettant que l'Administration n'ait commis aucune faute dans l'exécution des dits travaux, c'est à tort que le Conseil de Préfecture a dénié au sieur T... tout droit à indemnité. »

(61) *Op. cit.*, p. 35, n° 19.

(62) C.E. 1er août 1914, Malleville, R. 1009; C.E. 23 juillet 1938, Sté des Grands Moulins de Paris, R. 744; C.E. 16 novembre 1938, Vve Beaudois, R. 855.

(63) C.E. 22 juillet 1936, Dép. du Nord, R. 844 : « ...que la non-exécution d'un ouvrage indispensable pour garantir la sécurité de la circulation est de nature à engager la responsabilité du département. »

apposition de panneaux avertisseurs, signalisation des dispositions dangereuses de l'assiette d'une rue (64), balisage des roches ou des souches d'arbres rencontrés par des chalands dans le chenal navigable d'une rivière (65).

A tous les litiges nés de l'inexécution des ouvrages publics indispensables, la juridiction administrative applique le système de la faute : c'est ainsi que, dans l'affaire Robin, le commissaire du Gouvernement Ettori pouvait dire : « La cause du sinistre consiste uniquement dans la faute de service commise par l'Administration des Ponts et Chaussées, qui n'a pas pris les précautions nécessaires pour signaler cette roche invisible. Il y a faute de service par omission. »

Ici encore, les deux thèses en présence conduisent à la solution adoptée par le juge.

Les victimes sont, en effet, des usagers : pour les tiers, par définition étrangers à l'ouvrage, il ne peut exister d' « ouvrage public nécessaire ». L'expression n'a de sens qu'à l'égard des utilisateurs du canal ou de la route.

De même, les dommages causés par l'inexécution de l'ouvrage entrent dans la catégorie des « accidents » : ils sont soudains, mais parfaitement évitables.

§ 2. — *Domaine où les deux explications conduisent à des solutions opposées*

Les similitudes qui viennent d'être relevées entre les résultats produits par le jeu normal des deux critères ne doivent pas dissimuler les différences qui séparent les deux tentatives d'explication synthétiques de la jurisprudence. Les divergences vont apparaître principalement sur trois points :

— Dommages occasionnels causés aux immeubles par l'existence même de l'ouvrage ;

— Dommages causés par le fonctionnement de l'ouvrage public ;

— Dommages résultant d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction.

Pour établir que le critère tiré de la situation de la victime est le seul susceptible de rendre compte du droit positif, il faut procéder à l'examen successif des deux thèses et il semble naturel de

(64) C.E. 8 mars 1939, Boff, R. 152.

(65) C.E., sect., 18 décembre 1931, Robin, R.D.P. 1932-94; note Jèze, concl. Ettori, S. 1932-3-41; note Bonnard, D.P. 1932-3-32; note Appleton, concl. Ettori; C.E. 19 mars 1932, Caisse Ind. d'Ass. Maritimes, D.P. 1932-3-32; C.E. 18 mai 1955, Sté Les Etablissements Eternit, R.P.D.A. 1955, n° 279.

commencer par la distinction « accidents-dommages permanents » puisqu'elle a l'audience de la majorité de la doctrine.

On utilisera la méthode suivante : après avoir exposé d'une manière approfondie chaque explication (A), on la confrontera avec la jurisprudence (B), enfin on portera sur elle une appréciation d'ensemble (C).

1° *Le critère tiré de la nature du fait dommageable L'opposition « accident-dommage permanent »*

33. — A) En comparant l'accident aux autres formes de préjudices pouvant naître à l'occasion d'une opération de travaux publics, M. Mathiot relève trois différences essentielles.

La première tient à la nature même du fait dommageable. Alors que le dommage permanent s'analyse en « un inconvénient tout à fait anormal tenant au voisinage de l'ouvrage public, souvent inséparable de son exécution et de son existence », l'accident, c'est « l'atteinte brusque entraînant une blessure ou une détérioration » (66). La permanence de l'un s'oppose à la soudaineté caractéristique de l'autre.

Mais de cette différence de nature découle nécessairement une deuxième opposition quant aux domaines respectifs de ces deux sources de préjudices. Apparenté à l'inconvénient excessif de voisinage, le dommage permanent ne peut atteindre qu'un immeuble. Au contraire, une personne, un meuble, comme une chose immobilière, peuvent être victimes d'un « accident ». Ce dernier a donc un champ d'application beaucoup plus vaste que le dommage permanent.

Enfin, et sur le plan juridique c'est le point essentiel, leurs causes ne sont pas les mêmes. Alors que le dommage permanent est « la suite naturelle du travail public », qu'aucun événement ne s'interpose entre l'ouvrage et les conséquences préjudiciables, l'accident « ne découle pas naturellement de l'ouvrage public, mais d'un événement soudain » (67), détachable de l'opération de travaux publics. Envisagée sur le plan de la causalité, l'opposition entre ces deux notions recouvre à peu près la nuance qui sépare cause et occasion.

L'intérêt de la distinction est de commander l'application des deux systèmes de responsabilité. Pour les dommages permanents, les victimes seraient indemnisées sur la base du risque. Lorsqu'il s'agit, au contraire, d'accidents, la jurisprudence se montrerait

(66) Mathiot, *op. cit.*, n° 16.
(67) Mathiot, *op. cit.*, n° 19.

plus exigeante : la réparation serait subordonnée à la preuve d'une défaillance caractérisée, imputable au maître de l'ouvrage.

La distinction de base doit d'ailleurs être amendée : les accidents résultant d'un travail public dangereux sont réparés à raison du risque créé et non plus sur le rythme de la faute.

34. — B) Pour savoir si cette construction doctrinale est en accord avec la jurisprudence, il faut considérer les décisions du Conseil d'Etat ayant trait aux dommages résultant d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction et celles relatives aux préjudices occasionnels indirectement causés aux immeubles.

35. — Pour les dommages résultant d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction, la thèse de la majorité des auteurs était le reflet du droit positif jusqu'à ces dernières années.

Très nombreuses sont, en effet, les décisions qui subordonnent l'allocation de dommages-intérêts à un « défaut d'entretien caractérisé » (68) ou à « une insuffisance d'entretien ayant un caractère anormal » (69). Quant au régime spécial des « choses dangereuses », il est confirmé par les arrêts qui indemnisaient les préjudices même en l'absence de faute, après avoir mentionné le caractère dangereux de l'ouvrage. Ainsi, la responsabilité d'une société de distribution d'énergie électrique était-elle admise « en raison des dangers présentés par le réseau, même si aucun défaut ne peut être relevé dans son installation » (C.E. Sect 21 janvier 1949 Soc. Grand-Combienne d'Eclairage R. 32) (70). Nous analyserons plus loin (71) l'évolution consacrée sur ce point par la jurisprudence récente.

36. — Pour les dommages résultant du fonctionnement de l'ouvrage, la distinction « accidents-dommages permanents » ne semble pas être tout à fait conforme aux données de la jurisprudence.

Tous les dommages de cette catégorie doivent être sans hésitation qualifiés d'accidents : ils sont, par définition, évitables. Soutenir le point de vue contraire conduirait à penser que le fonctionnement habituel, normal, de l'ouvrage, est d'entraîner certains préjudices, thèse inacceptable, vu la destination d'utilité publique qu'impose tout travail public.

(68) V. par exemple C.E. 25 juillet 1930, Bourel, D.P. 1930-3-51.

(69) V. par exemple C.E. 20 mars 1926, Grimaud, R.D.P. 1926-258, concl. Rivet.

(70) C.E., sect., 12 janvier 1934, Sté Forces Motrices du Haut-Rhin, et C.E., sect., 17 mai 1934, Sté « Sud-Lumière », S. 1934-3-81, note Mathiot; C.E., sect., 13 mars 1936, Soulier, S. 1936-3-49, note P.L.

(71) Voir *infra*, n[os] 43 à 48.

Or, si la grande majorité des arrêts applique bien le système de la responsabilité pour faute (72), on peut invoquer certaines décisions dissidentes, en particulier l'arrêt Commune de Chailly-en-Bière (C.E. 26 juillet 1929 - D.P. 1930. 3.1 note Appleton). Les Les faits de l'espèce étaient les suivants : une maison particulière avait été inondée, car la pompe installée par la commune, pour éviter de tels dommages, n'avait pas été mise en marche. Le Conseil d'Etat accorde réparation à la victime pour ce motif,

« que le non-fonctionnement de la pompe a engagé la respon-
« sabilité de la commune ».

C'est donc la simple constatation de l'existence du dommage qui suffit à fonder l'indemnisation par la collectivité administrative. Sans doute de tels arrêts sont-ils très rares, mais on ne peut les négliger, en affirmant que tous les préjudices résultant du fonctionnement des ouvrages publics sont réparés sur la base du système de la faute.

Force est donc de relever ici un échec partiel de la théorie selon laquelle l'opposition « dommages-accidents » rend compte de la totalité des décisions jurisprudentielles.

37. — Pour les préjudices occasionnels indirectement causés aux immeubles, la mise en jeu du critère « accidents-dommages permanents » conduit à des solutions formellement contredites par la juridiction administrative.

Le cas d'espèce sur lequel on peut raisonner est le suivant : des propriétés ont été envahies par les eaux et ces inondations ont été provoquées ou aggravées par la présence d'ouvrages publics : ponts, remblais, digues. Il s'agit sans doute d'« accidents » (soudaineté du sinistre, rôle médiat joué par l'ouvrage public, absence de nécessité du dommage) : on devrait donc observer l'application du système de la faute. Or, si certains arrêts relativement anciens font bien allusion à l'absence de précautions ou au vice d'aménagements (73), c'est-à-dire évoquent implicitement l'existence d'une faute, les décisions les plus récentes sont en sens contraire (74).

La rédaction de l'arrêt Ville de Pont-l'Evêque (C.E. 9 juin 1940 R. 200) ne laisse planer aucun doute à cet égard :

(72) Voir arrêts cités notes 83 et 84.

(73) C.E. 2 avril 1898, Ville de Roubaix, R. 312; C.E. 26 décembre 1923, Ville de Perpignan, R. 892; C.E. 18 mars 1925, Ville de Toulon, R. 276; C.E. 10 mars 1937, Commune d'Allevard, R. 300; C.E. 16 avril 1937, Chemins de fer de Provence, R. 401.

(74) C.E. 30 septembre 1942, Gouverneur général de l'Algérie, R. 264; C.E. 7 juillet 1944, S.N.C.F., R. 195; C.E., sect., 2 mai 1947, Vve O'Neill, R. 178; C.E. 12 décembre 1951, Commune des Arques, R. 611.

« que si les quantités d'eau déversées dans la vallée à la suite
« de l'orage devaient inévitablement provoquer une inondation
« qui aurait causé certains dégâts aux propriétés des consorts
« F... Les dommages dont ces derniers ont souffert sont néan-
« moins principalement dus à la présence de la digue, qui a
« eu pour effet de provoquer une surévaluation du plan
« d'eau... »

Il s'agit bien ici d'un cas-type « d'accident » et la digue n'est pas un ouvrage dangereux ; pourtant, la victime est indemnisée sans qu'une faute soit établie (l'orage devait provoquer « inévitablement » les dommages ; ceux-ci dus « à la présence de la digue »).

38. — C) Si la distinction « dommages-accidents » a pu être, vers les années 1930-1935, le critère permettant de délimiter les domaines d'application des différents systèmes de responsabilité en matière de dommages de travaux publics, elle n'est plus conforme, sur certains points, au droit positif.

D'ailleurs, dans son principe même, elle n'est pas exempte de certains défauts dont la prise de conscience a justement conduit le Conseil d'Etat à l'abandonner. On peut, en effet, lui adresser trois critiques essentielles :

En premier lieu, la distinction de base entre « accidents » et « dommages permanents » n'est pas toujours aisée à mettre en œuvre. Un exemple suffira à souligner la difficulté : l'éboulement d'une carrière au cours de l'exécution d'un travail est bien un « accident », eu égard à la soudaineté de la venue de l'événement dommageable ; mais, d'autre part, ce dernier est la conséquence naturelle du travail, comme tout dommage permanent. Suivant que l'on se place sur le plan de la cause matérielle ou sur celui de la nature du préjudice, la qualification variera et le système de responsabilité appliqué sera, soit la faute, soit le risque.

Ensuite, l'intégration de la notion de « chose dangereuse » à la distinction de base (il est indifférent ici de savoir si la jurisprudence attribue encore à ce concept des conséquences juridiques) est une source de confusion, tant qu'une liste limitative de ces « choses dangereuses » n'aura pas été dressée. Or, sur ce point, la doctrine se contente d'indications tout à fait imprécises. Dans sa note au Sirey 1934.3.81, M. Mathiot se borne à dire qu'une chose est non dangereuse quand « elle ne cause pas fréquemment d'accidents » (75).

Enfin, il semble qu'en bonne logique, les concepts fondamen-

(75) Comp. Mathiot, *op. cit.*, n° 74, qui oppose les accidents « courants » aux accidents « tout à fait exceptionnels ».

taux, c'est-à-dire les notions d'« accidents » et de « dommages permanents » devraient être totalement indépendants des systèmes de responsabilité dont ils limitent le domaine d'application. Les éléments constituant la définition des « mots-clés » devraient être purs de toute contamination de leur éventuel contenu, sinon ils consacrent une tautologie. Or, si le dommage permanent n'inclut nullement, a priori, l'idée de responsabilité sans faute, il en va différemment de l'accident. Le fait que celui-ci se détache intellectuellement de l'ouvrage paraît justifier cette affirmation que « l'accident, par sa nature, peut et doit être évité » (76). Mais alors, si, par définition, « tout accident implique un mauvais fonctionnement du service » (77), ce concept suppose l'existence d'une faute et c'est donc par une sorte de pétition de principe que le domaine du système de la faute se trouve circonscrit par une notion qui l'implique.

2° *Le critère tiré de la situation de la victime*
L'opposition « tiers-usager »

La première explication ayant été démentie à la suite de sa confrontation avec la jurisprudence, il faut examiner maintenant si la distinction entre tiers et usagers, c'est-à-dire celle qui se fonde sur la situation de la victime, est le véritable critère mis en œuvre par le droit positif pour délimiter les domaines d'application respectifs des deux systèmes de responsabilité.

39. — A) Dans ses conclusions sous l'arrêt Grimaud (C.E. 20 mars 1926 R.D.P. 1926.258), le commissaire du gouvernement Rivet résume ainsi l'essentiel de la théorie analysée :

« Lorsqu'il s'agit d'un tiers lésé par l'établissement ou le « fonctionnement d'un ouvrage public, l'idée de sacrifice sans « contrepartie imposé à l'individu isolé, dans l'intérêt de tous, « peut amener, le cas échéant, à la reconnaissance d'un droit « à indemnité, sur la simple justification de l'existence maté- « rielle du dommage subi.

« Quand il s'agit, au contraire, de l'usager de l'ouvrage, le « bénéfice que l'intéressé retire de celui-ci autorise à plus d'exi- « gence et, pour qu'un droit à indemnité puisse être reconnu « en cas d'accident, il faut que la preuve soit apportée d'un « vice de construction ou d'entretien véritable, qu'il soit établi « que l'usager pouvait légitimement s'attendre à le trouver. »

(76) Mathiot, *op. cit.* n° 73.
(77) Mathiot, *op. cit.*, n° 82.

Préalablement à toute vérification du bien-fondé de cette explication, il importe de préciser le contenu exact des catégories de rattachement dans un cas-limite fort important en pratique. On pense à l'hypothèse suivante : un abonné, lié par contrat à une compagnie de distribution d'eau ou de gaz, doit-il être considéré comme tiers, ou, au contraire, comme usager, en cas de dommages subis du fait de la rupture d'une canalisation sise sur la voie publique dont il est riverain ? L'hésitation est permise. En faveur de la qualification d'usager, on peut faire valoir d'abord la présence d'un lien de droit (le contrat) entre la victime et le service, auteur de l'accident, et, ensuite, l'existence de certaines prestations fournies par la compagnie, d'un « bénéfice » dont le dommage subi serait la contrepartie. C'est pourtant la solution contraire qui a prévalu en droit positif, et à juste titre, car « la victime ne peut être légitimement qualifiée d'usager que si l'accident est lié directement aux prestations qu'elle obtient » (78). Si donc le dommage ne résulte pas strictement de l'exécution des obligations nées des contrats d'abonnement, la victime sera considérée comme tiers vis-à-vis de l'ouvrage. Cette solution nous permet donc d'affirmer que le Conseil d'Etat consacre une conception assez restrictive de l'usager de l'ouvrage public. Selon la définition d'un commentateur autorisé de la jurisprudence (79) :

> « l'usager est celui qui, au moment où il a été victime de « l'accident incriminé, se servait de l'ouvrage conformément à « sa destination ; ce n'est pas tout habitant du territoire ; si « cet habitant n'est atteint que dans sa passivité, il n'est qu'un « tiers ».

40. — B) Examinons dans quelle mesure la situation de la victime commande l'application de tel ou tel type de responsabilité dans les trois chapitres qui restent à étudier.

41. — Les dommages accidentels causés indirectement par l'ouvrage public étaient la pierre d'achoppement de la première tentative d'explication puisqu'ils étaient réparés sur la base du risque, tout en constituant le type même de l'accident (80).

Sur ce point, au contraire, le critère actuellement envisagé est le fidèle reflet des positions jurisprudentielles : en effet, ici, les victimes se présentent comme tiers à vis-à-vis de l'ouvrage, le pro-

(78) Pour l'auteur, « dans les services publics industriels et commerciaux, les notions d'usager et d'abonné se recouvrent ». Comp. note Auby sous T.C. 24 juin 1954, Guyomar, D.S. 1955-544.

(79) Note P.L.J., D. 1945-J-20.

(80) Voir *supra*, n° 37.

priétaire de terrains inondés par le fait d'une digue ou d'un remblai ne peut, en aucune manière, être considéré comme usager : aucun lien de droit, aucune contrepartie entre la victime et le travail public. Ces dommages accidentels sont, pour ceux qui les subissent, tout à fait analogues à ceux qui résultent directement de l'existence même de l'ouvrage, il est donc parfaitement logique que ce soit le système de la responsabilité sans faute qui s'applique dans les deux groupes d'hypothèses. Pour les dissocier, il fallait opérer une distinction selon la nature des dommages, selon le caractère plus ou moins étroit du lien qui les rattachait au travail public ; c'est ce que faisait la première thèse doctrinale, c'est ce que le Conseil d'Etat refuse d'admettre dans ses décisions les plus récentes (81).

42. — La plupart des décisions relatives aux dommages causés par le fonctionnement des ouvrages publics indemnisent les victimes après avoir relevé la faute de l'Administration ; seuls, quelques rares arrêts consacrent l'application d'un système de responsabilité étranger à toute idée de faute (82). Ces solutions ne sont pas surprenantes, car il est tout à fait normal que le fonctionnement des ouvrages publics atteigne principalement des usagers puisque c'est surtout vis-à-vis de cette catégorie de victimes que l'utilisation correcte ou la destination normale de l'ouvrage sont susceptibles d'être appréciées.

Un exemple choisi parmi beaucoup d'autres (83) nous permettra d'illustrer cette présentation du droit positif. Lorsque des dommages sont causés à des navires à la suite du mauvais fonctionnement des installations portuaires (défauts de signalisation, fausses manœuvres du pontier, erreurs d'appréciation du maître du port...) les propriétaires des embarcations n'obtiennent pas réparation sans que le juge relève, sous une forme ou sous une autre, la faute du service des ports (84). Les victimes subissent des dommages en tant qu'usagers de l'ouvrage public.

Au contraire, dans les rares hypothèses où les victimes se pré-

(81) Voir jurisprudence citée note 74.

(82) Voir *supra*, n° 36.

(83) Voir aussi : fonctionnement défectueux de l'outillage d'un abattoir (C.E. 11 juillet 1939, Vve Lac, R. 474) ; défaut de fonctionnement normal d'un pont (C.E. 29 avril 1931, Vve Bocquet, R. 454; C.E. 24 mars 1943, Jagtenberger, R. 80; C.E. 25 novembre 1951, Blanc, R. Tab. 843).

(84) C.E. 22 novembre 1929, Fontier, R. 1024; C.E. 3 juillet 1935, Sté L'Union Normande, R. 765; C.E. 16 janvier 1953, Sté La Loire Fluviale, R. 23; C.E. 22 mai 1953, Cie La Foncière, R. 250; C.E. 17 février 1954, Cie navale d'Afrique du Nord, R. 111; C.E. 19 novembre 1954, Blassiaux, R. 608.

sentent comme des tiers, le Conseil d'Etat accorde des dommages-intérêts en se bornant à constater le non-fonctionnement de l'ouvrage, sans critiquer explicitement l'activité du maître de l'ouvrage (85).

Le critère se fondant sur la nature de la victime est donc bien l'explication des solutions jurisprudentielles. Il faut toutefois remarquer qu'ici, la distinction entre les deux systèmes de responsabilité n'offre pas un intérêt considérable. En effet, l'expression « mauvais fonctionnement » de l'ouvrage est équivoque puisqu'elle correspond à deux significations différentes : « fonctionnement générateur de dommages » et « fonctionnement fautif ». Et il est aisé de glisser de la première acceptation à la seconde, de qualifier de fautif un comportement qui est surtout dommageable. Cette différence entre les deux types de responsabilité tend donc à s'atténuer. C'est ce qui explique sans doute la généralisation de M. Mathiot.

Cependant, l'explication ici proposée présente un avantage sur l'autre théorie : elle inspire directement la rédaction très caractéristique de certains arrêts récents. Ainsi, dans l'arrêt Delbays (C.E. Sect. 17 décembre 1952 R.P.D.A. 1955 N° 71), le Conseil d'Etat abandonne les formules ambiguës et imprécises qu'il utilisait antérieurement (86). En l'espèce, des agriculteurs demandaient réparation des dommages éprouvés dans leurs exploitations par suite de l'insuffisance de la quantité d'eau mise à leur disposition par le service de l'irrigation. Le Conseil d'Etat rejette la requête (le dommage ayant pour origine une période prolongée de sécheresse exceptionnelle), pour ce motif :

> « qu'eu égard à la nature même des rapports entre les irrigants
> « et le service... la responsabilité de cet établissement public ne
> « saurait être engagée qu'en cas de faute commise par le
> « service ».

43. — C'est donc à propos des dommages dus à un vice de construction ou à un défaut d'entretien du travail public qu'il importe de procéder à un examen approfondi de la jurisprudence car, en ce domaine, la juridiction administrative a adopté successivement des positions très différentes. Pour ce faire, il est légitime de distinguer entre les préjudices subis par les usagers d'une part, par les tiers d'autre part, si l'on veut constater une éventuelle défaillance de l'explication avancée.

(85) C.E. 26 juillet 1929, Commune de Chailly-en-Bière, précité.

(86) Dans une espèce identique à l'arrêt Delbays, le Conseil d'Etat relevait le « défaut d'entretien normal » (C.E. 18 janvier 1952, Torrès d'Ortho, R. 45).

44. — *Dommages subis par les usagers*

A l'égard des usagers, le choix du système de responsabilité n'est pas douteux : c'est la faute qui s'applique.

La grande majorité des décisions ont trait à l'utilisation des voies fluviales (87) ou des routes (88) : pour que l'Administration soit responsable, la victime doit prouver que l'ouvrage n'a pas répondu à sa destination normale, c'est-à-dire établir le défaut d'entretien caractérisé. La formule habituellement utilisée dans la rédaction des arrêts est la suivante :

« que l'Etat n'est responsable des accidents survenus sur une « route nationale et dont sont victimes les usagers de la route « qu'au cas où il résulte de l'instruction que l'accident est dû « à une insuffisance d'entretien ayant un caractère anormal et « nettement caractérisé » (89).

Il est fait état des mêmes solutions aux litiges relatifs à l'utilisation de certains bâtiments publics. Si, par exemple, la tribune d'une église s'écroule sans qu'aucune trace externe ne permette d'entrevoir l'imminence de l'accident, celui-ci n'est pas considéré comme imputable à un défaut d'entretien normal (C.E. Sect. 7 mars 1947 Lapeyre, R. 105) (90). Au contraire, l'affaissement du plancher de la salle de réunion d'une mairie engagera la responsabilité de la commune, s'il est dû à la rupture de la poutre qui la soutenait et si « l'état défectueux dudit plancher était connu des autorités municipales avant l'accident, la fente qui diminuait la résistance de la poutre étant visible à l'œil nu » (C.E. 30 avril 1954 Commune de Faillet R.D.P. 1955.198).

Si la situation des usagers est facile à analyser, cela tient, en grande partie, au fait que la notion de « chose dangereuse » ne peut s'appliquer. En effet, la liste des choses dangereuses (si tant

(87) C.E., sect., 6 octobre 1944, Sté Streichenberger, D. 1945-J-20 (effondrement du remblai d'un canal); C.E. 22 mars 1907, Fournier, R. 291; C.E. 11 février 1921, Chasserand, R. 164; C.E., sect., 30 juin 1950, Mérienne, R. 408 (épaves non balisées); C.E. 9 mars 1949, Vandemaele, R. 117 (tôle d'acier tombée dans un canal).

(88) C.E. 10 avril 1946, Ville de Roye, R. 112 (effondrement de la chaussée); C.E. 5 décembre 1941, Ville de Nice, R. 211 (rails formant saillie); C.E. 11 décembre 1942, Cie Générale des Eaux, R. 352; C.I.P. Caen, 17 novembre 1953, Sté Transatlantique Aérienne, A.J. 1945, n° 25 (défaut de signalisation d'obstacles); C.E. 11 avril 1924, Chapuis, R. 400 (travaux d'empierrement d'une route); arbres tombés sur la voie publique : note Ch. Rousseau, S. 1930-8-73, et la jurisprudence citée.

(89) C.E. 20 mars 1926, Grimaud, R.D.P. 1926-258.

(90) C.E. 30 novembre 1938, Dép. des Alpes-Maritimes, R. 898 : entretien particulièrement défectueux de l'escalier d'un palais de justice.

est qu'elle soit possible à établir) comprend essentiellement les dispositifs conducteurs ou transformateurs d'énergie électrique et les canalisations d'eau et de gaz, toutes choses appartenant aux seuls services publics, industriels et commerciaux. On est donc enfermé dans le dilemme suivant : l'accident causé par « l'ouvrage dangereux » est subi soit par un tiers, soit par un usager si le dommage a été provoqué à l'occasion de l'exécution du contrat d'abonnement (91). C'est dire que les qualités d'usager et d'abonné se recouvrent. Ce sont donc les tribunaux judiciaires, juges du contrat, qui sont compétents puisque le dommage a été le fait d'un service public industriel et commercial. La juridiction administrative ne peut donc connaître d'un préjudice causé par une chose dangereuse que s'il atteint des tiers.

45. — *Dommages subis par des tiers*

Pour les dommages éprouvés par les tiers, le problème du domaine d'application des différents systèmes de responsabilité doit être envisagé sous un angle historique. Si, en effet, depuis 1952, les tiers victimes sont indemnisés sur la base d'un système unique : le « risque », auparavant la jurisprudence opérait une distinction suivant que l'ouvrage, source du préjudice, était ou non dangereux.

46. — 1° *L'ère des « choses dangereuses »* (1929-1952)

Durant cette période, on observe que deux systèmes de responsabilité sont applicables aux tiers. Si le dommage est le fait d'une « chose dangereuse », les victimes sont indemnisées à raison du risque exceptionnel créé par l'ouvrage. Dans les autres cas, au contraire, la preuve du défaut d'entretien normal s'avère indispensable pour qu'il y ait réparation ; c'est dire que le système de la faute joue même à l'égard des tiers. Toutefois, cette présentation des solutions jurisprudentielles reste approximative et la position du Conseil d'Etat était en réalité, à cette époque, beaucoup plus nuancées ; c'est pourquoi il importe de l'examiner avec attention.

L'arrêt inaugural en la matière est l'importante décision du 25 janvier 1929 (Sous-Secrétaire d'Etat aux P.T.T. Gaz de Beauvais) (92) affirmant que :

« la compagnie est, même en l'absence de toute faute relevée « à sa charge, responsable des dommages résultant de l'existence

(91) Concl. J. Donnedieu de Vabres précitées, R.P.D.A. 1954-26 à 29, et J.C. Adm., f. 725, n° 305.

(92) S. 1929-3-81, concl. Latournerie, note Bonnard.

« même ou du fonctionnement des ouvrages publics dont elle « est concessionnaire ».

Cette décision, qui rompait avec les solutions antérieures (93), ne liait pas explicitement l'instauration de la responsabilité sans faute au caractère dangereux de l'ouvrage.

Mais une série d'arrêts postérieurs, rendus dans des espèces analogues, devaient préciser les motifs de l'innovation consacrée en 1929. Leur rédaction était ainsi conçue :

« que la société est responsable, même en l'absence de faute, « des dommages que pourront causer ces ouvrages en raison « tant de leur existence que des dangers qu'ils présentent » (94).

La même solution allait être étendue successivement aux dommages causés par les canalisations d'eau et de gaz (95).

Il faut d'ailleurs remarquer que si la mention du « danger exceptionnel » entraînait toujours l'application de la responsabilité sans faute, certaines décisions ayant trait à des dommages causés par des choses dangereuses se bornaient à relever la simple « existence » de l'ouvrage tout en appliquant le système du risque (96).

Lorsque, au contraire, les préjudices éprouvés par les tiers sont le fait d'ouvrages non dangereux, la majorité des arrêts subordonnent la réparation à la preuve d'un défaut d'entretien.

Parmi les très nombreuses décisions qui consacrent ce principe, on peut citer l'arrêt Ville d'Alger (C.E. 11 août 1944 R. 235) qui applique avec netteté le système de la faute. Les faits étaient les suivants : des marchandises entreposées dans des magasins avaient été avariées à la suite d'une inondation imputable à l'obstruction des branches d'égouts. C'est seulement après avoir relevé la négligence dont avaient fait preuve les autorités municipales que le

(93) L'arrêt Nicolas (C.E. 11 juin 1913, R. 653) mentionnait : « le défaut de solidité ou le mauvais entretien ».

(94) C.E., sect., 12 janvier 1934, Sté des Forces Motrices du Haut-Rhin; C.E., sect., 17 mars 1934, Sté Sud-Lumière, S. 1934-3-81, note Mathiot; C.E. 13 mars 1936, Soulier, S. 1936-3-49, note P.L.; C.E. 3 mars 1937, Sté Pyrénéenne d'Energie, R. 273; C.E. 30 novembre 1938, Ville d'Avignon, R. 902; C.E. 21 janvier 1949, Sté Grand-Combienne d'Energie, R. 32; C.E. 16 mai 1952, E.D.F., R. 263.

(95) *Pour le gaz :* C.E. 9 février 1940, Cie Européenne du Gaz, R. 57; C.E., sect., 1er mai 1942, Gaz et Electricité de Marseille, R. 142; C.E. 10 août 1945, Bourdot, R. 179; C.E. 26 juillet 1947, Obelliane, R. Tab. 712; C.E. 29 mars 1950, Deur, R.D.P. 1950-988. — *Pour l'eau :* C.E. 8 septembre 1944 : Sté d'Eclairage, R. 251; C.E. 30 novembre 1945, Commune de Bry, R. 247; C.E. 21 mars 1947, Ville de Marseille, R. 124; C.E. 6 mai 1949, Vauzelle, R. 204.

(96) Notamment : C.E. 9 février 1940, Cie Européenne du Gaz; C.E. 10 août 1945, Bourdot; C.E. 29 mars 1950, Deur; C.E. 21 mars 1947, Ville de Marseille, et C.E. 6 mai 1949, Vauzelle, précités.

Conseil d'Etat condamne la ville. Il s'agissait, en effet, ici, de dommages causés à des tiers par un ouvrage non dangereux. Plus révélatrice encore est la décision Soc. d'Assurances L'Abeille (C.E. Sect. 22 décembre 1944 D. 1945 J. 20 note P.L.J.) qui refuse toute indemnité à des tiers blessés par l'explosion qui s'était produite dans la benne d'un camion du service des ordures ménagères, pour ce motif :

« que l'enlèvement des ordures ménagères... ne comporte pas
« en lui-même des inconvénients de nature à ouvrir aux rive-
« rains un droit à indemnité; que, d'autre part, il résulte de
« l'instruction que l'exécution de ce travail se poursuivait dans
« des conditions normales lorsque l'accident s'est produit ».

En l'absence de faute d'un service non dangereux par lui-même, les tiers ne sont pas fondés à obtenir réparation (voir conclusions du Commissaire du gouvernement Lagrange) (97).

Mais certains arrêts adoptent des solutions différentes : ainsi, en matière de dommages causés aux riverains par des arbres plantés sur les voies publiques, le système de la responsabilité sans faute n'est pas toujours écarté (98), bien que les arbres n'aient jamais été considérés par la juridiction administrative comme appartenant à la liste des choses dangereuses.

En résumé, avant 1952, la notion d'ouvrage dangereux jouait, à l'égard des tiers victimes, un rôle indéniable dans le choix du système de responsabilité; elle constituait une condition suffisante à l'application du système du « risque » sans toutefois être toujours nécessaire.

47. — 2° *L'abandon de la notion de « choses dangereuses » comme condition d'application du système de la responsabilité sans faute*

Depuis 1952, la distinction entre ouvrages normaux et ouvrages dangereux a été abandonnée par le Conseil d'Etat. Dans tous les

(97) Le commentateur de cette décision au Dalloz (D. 1945-J-20) fait le procès de l'arrêt et termine ainsi ses observations : « On peut espérer que cet arrêt reste une décision d'espèce et ne marque pas un revirement de jurisprudence sur le fondement de la responsabilité à l'égard des tiers, victimes d'accidents de travaux publics. »

(98) C.E. 15 décembre 1932, Dép. de la Haute-Garonne, S. 1934-3-38 : « ...considérant que le département est, *même en l'absence de toute faute*, relevée à sa charge, responsable des dommages résultant pour les propriétés voisines de l'existence de la voie publique, et notamment des suites des accidents causés par la chute des arbres plantés le long de ladite voie. » C.E., sect., 5 mai 1933,, Lévy, D.H. 1933-354 (l'arbre, occasion du dommage, présentait, à la suite du sectionnement de ses racines, un défaut

cas, les tiers sont aujourd'hui indemnisés sur le fondement de la responsabilité sans faute. Pour réaliser cette unification, la jurisprudence a utilisé deux procédés :

Tout d'abord, le juge administratif applique le système du risque à des tiers victimes de dommages causés par des ouvrages considérés traditionnellement comme non dangereux (99). Ainsi, par exemple, en matière de préjudices provoqués par les infiltrations d'eau provenant d'un égout municipal : C.E. 17 octobre 1952 Ville d'Arras R. 453,

« que les consorts L... sont, sans qu'il y ait lieu de rechercher
« si les infiltrations d'eau ont leur origine dans une absence
« d'entretien normal de l'égout, dès lors qu'il ne résulte pas
« des pièces du dossier que les intéressés avaient la qualité
« d'usagers de l'ouvrage public, fondés à demander réparation
« des dommages subis de ce fait ».

En dehors de l'innovation de fond qu'elle consacre, la décision est intéressante en ce qu'elle établit explicitement une correspondance entre la qualité de tiers (littéralement de non-usagers) et le système de responsabilité applicable (responsabilité sans faute).

En deuxième lieu, on observe dans les arrêts les plus récents l'absence de toute référence au caractère dangereux de l'ouvrage, même lorsque le dommage est le fait de choses dangereuses : conducteurs d'énergie électrique ou canalisations d'eau ou de gaz; la seule existence de l'ouvrage justifie l'application du système du risque (100). L'arrêt Grau (101) est remarquable à cet égard par la netteté de sa rédaction et la généralité des formules employées :

« que, se présentant comme tiers, le sieur G... n'a pas à faire
« la preuve d'une faute du maître de l'ouvrage... »

de résistance de nature à faire présager sa chute; le fait que l'Administration n'a pas pris les précautions nécessaires est constitutif « d'un défaut d'entretien »).

(99) C.E. 11 août 1944, Ville d'Alger, R. 235.

(100) C.E. 18 décembre 1953, R.P.D.A. 1954, n° 44, D. 1954-J-716,, note Blaevoët : « ...considérant que la circonstance que les dommages causés à l'immeuble du sieur G... ne sont pas dus à un défaut d'entretien normal de la canalisation, n'est pas de nature à faire écarter la responsabilité de la Compagnie Générale des Eaux au regard du propriétaire dudit immeuble; que cette Compagnie est responsable, *,en raison de l'existence même* des ouvrages dont elle est concessionnaire, des dommages qu'ils ont causés. » En ce sens, C.I.P. Lille, Dauchy, 27 janvier 1953, motifs, G.P. 1953-1-216; C.E. 25 juin 1954, E.D.F. c. Dame Anro, R. 390; T.A. Lille, 4 février 1955, Brachet c. E.D.F., A.J. 1955, n° 387 : « que les dommages causés aux tiers non usagers... par les services publics sont réparés sur le fondement de la responsabilité sans faute... »

(101) C.E., sect., 7 novembre 1952, J.C.P. 1953-11-7448, note P.L.

Cette double évolution permet de conclure à la disparition de la notion de choses dangereuses comme catégorie juridique, comme concept générateur d'effets sur le plan du Droit. Puisque le Conseil d'Etat applique les mêmes solutions (système du risque) aux dommages résultant d'ouvrages normaux (arrêt Ville d'Arras précité), la notion de chose dangereuse est dénuée d'intérêt. Si l'on veut cependant maintenir l'ancienne dictinction, on se trouve devant l'alternative suivante : ou bien affirmer que les installations d'égout sont devenues pour le juge un ouvrage dangereux, mais aucun terme de l'arrêt ne vient étayer cette supposition; ou bien dire que, dans le cas où la réparation est accordée sur la base de la responsabilité sans faute, l'ouvrage, cause de l'accident, est une chose dangereuse, mais cette qualification est une simple épithète et non plus une catégorie à priori.

La notion de chose dangereuse a d'ailleurs parfaitement joué le rôle qui lui était dévolu. Créée pour faciliter l'indemnisation des victimes dans les hypothèses où la faute s'était révélée insuffisante et où la réparation s'avérait particulièrement nécessaire (le risque créé par les ouvrages étant anormal), elle a rempli la fonction qui était sienne. Mais l'utilisation de cette notion par la jurisprudence était, à la fois, trop extensive et trop restrictive. Trop extensive, car, dans certains cas, elle ne correspondait plus à la réalité et devenait pure fiction : ainsi, dans l'arrêt Soc. Grand Combienne d'Eclairage (C.E. 21 janvier 1949 R. 32), le juge administratif appliquait le système du risque aux dommages causés par un réseau de distribution électrique « en raison des dangers présentés par le réseau », bien qu'il ne fût pas sous tension au moment de l'accident. Trop restrictive à d'autres égards, car elle constituait indirectement un obstacle à l'unification du type de responsabilité applicable aux tiers.

De cette étude des dommages résultant d'un vice de construction ou d'un défaut d'entretien, on peut donc conclure que les tiers sont bien indemnisés sur la base de la responsabilité sans faute, et que les usagers doivent, au contraire, établir une faute pour obtenir réparation.

48. — C) L'analyse minutieuse de la jurisprudence nous permet donc d'affirmer que le seul critère, susceptible de traduire avec exactitude la position du Conseil d'Etat, est celui qui délimite le domaine d'application des systèmes de responsabilité en fonction de la situation de la victime.

49. — *Conclusion*

Si la détermination des systèmes de responsabilité se trouve commandée dans le contentieux des dommages de travaux publics par la situation de la victime vis-à-vis de l'ouvrage qui a causé le dommage, il ne faudrait pas croire que cette solution soit le résultat d'une idée préconçue, d'une vue à priori du juge administratif. La délimitation du domaine de chaque système est, au contraire, le fruit d'une longue évolution, toute empirique, coupée d'hésitations et de tâtonnements, dont l'achèvement très récent a permis au Conseil d'Etat d'élaborer une construction harmonieuse. En réalité, le critère tiré de la nature de la victime procède d'un principe très simple, à savoir qu'il faut faciliter la réparation quand le préjudice est subi par un particulier qui ne retire aucun avantage, aucune contrepartie de l'ouvrage public et qu'inversement, il faut se montrer plus sévère pour indemniser des victimes qui profitent d'une manière quelconque de l'ouvrage. Il est tout à fait conforme à la nature des choses qu'à la distinction entre tiers et usagers corresponde celle de la responsabilité pour risque et de la responsabilité pour faute.

Mais comme ce principe explicatif, fondé sur la situation de la victime, ne fait aucunement appel à un quelconque particularisme du contentieux des dommages de travaux publics, il est permis de se demander s'il n'est pas possible de l'appliquer à toutes les hypothèses de responsabilité en droit administratif.

Chapitre II

LES DOMAINES D'APPLICATION DES DIFFERENTS « SYSTEMES DE RESPONSABILITE » DANS LA THEORIE GENERALE DE LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

50. — *Position du problème*

Dans la théorie générale de la responsabilité administrative, encore plus que dans le contentieux des dommages de travaux publics, la « bigarrure » des systèmes de responsabilité nécessite la ventilation de leurs domaines d'application.

Dès l'abord, il faut préciser que deux des systèmes apparaissent limités à des secteurs bien déterminés; c'est le cas du contentieux des accidents de la circulation et de celui des dommages subis du fait de la participation au service public. En outre, le système du « risque », malgré de récentes extensions, reste cantonné à un nombre d'hypothèses assez réduit.

La méthode de recherche va donc se trouver commandée par cette différence d'étendue qui sépare le système de la faute de service des autres types de responsabitlité : c'est seulement après avoir précisé le domaine d'application de ces derniers qu'on obtiendra par soustraction celui de la responsabilité pour faute de service.

§ 1. — *Dommages causés par la circulation automobile*

51. — La circulation des véhicules appartenant à l'administration, comme celle des automobiles particulières, cause de fréquents accidents. Il n'est besoin que d'ouvrir un recueil de jurisprudence pour se rendre compte de l'importance pratique considérable, prise, surtout depuis une dizaine d'années, par le contentieux des accidents d'automobiles dans l'ensemble de la responsabilité administrative.

Au point de vue juridique, ce contentieux présente la particularité suivante : l'administration et la victime sont sur un pied

d'égalité puisqu'elles sont, toutes deux, « usagers » de la voie publique et, comme tels, soumises aux mêmes obligations. En effet, les prescriptions édictées par le Code de la Route ne concernent pas seulement le piéton, le cycliste ou l'automobiliste privé, mais aussi les conducteurs des camions et véhicules de l'administration. A cette dernière, hormis les cas exceptionnels (102), n'est accordée aucune prérogative. L'accident, quand il se produit, met aux prises des « égaux » (103), et le problème de responsabilité se pose donc dans des termes analogues aux données d'un procès de droit civil, opposant entre eux deux particuliers. Il est alors tout à fait logique de penser que les principes dégagés par le Conseil d'Etat « calqueront » plus ou moins étroitement ceux qui ont été élaborés par la Cour de Cassation.

Cette ressemblance s'observe bien, en fait, lorsqu'on compare les deux jurisprudences; dans les deux disciplines existe une dualité de systèmes de responsabilité : « faute du conducteur », analogue à la faute de l'homme telle que le précise l'article 1882 du Code Civil, d'une part, et « présomption de responsabilité », d'autre part.

Il ne faut d'ailleurs pas aller trop loin dans cette assimilation. Comme le fait remarquer Hauriou (104) : « Le Conseil d'Etat n'a pas servilement copié la jurisprudence de la Cour de Cassation. Il en a pris le résultat avantageux sans en emprunter les moyens ». Deux différences séparent en effet les thèses des juridictions judiciaire et administrative. Tout d'abord, comme nous allons le voir, le domaine d'application du système de la présomption de responsabilité est moins étendu en droit public qu'en droit privé. En outre, ses fondements ne sont pas les mêmes : le Conseil d'Etat justifie la présomption par le caractère particulièrement dangereux de la circulation automobile (4) alors que la Cour de Cassation la fonde sur le premier alinéa de l'article 1384, relatif à l'obligation de garde des choses inanimées.

Cette dernière différence nous oblige à définir les engins dont la circulation apparaît au juge administratif comme particulièrement dangereux. Ce sont tous les véhicules propulsés par des forces méca-

(102) Exception faite du cas très particulier des ambulances ou voitures d'incendie qui bénéficient d'un droit de priorité spécial (C.E. 17 octobre 1947, Bougain-Dubuisset, R. Tab. 701). Mais, même dans ces hypothèses exceptionnelles, les prérogatives reconnues à l'Administration seront conçues d'une manière restrictive : ainsi, la priorité accordée aux voitures d'incendie est subordonnée à l'usage des avertisseurs spéciaux dont elles sont munies (C.E. 13 juin 1955, Cuisin, A.J. 1955, n° 334).

(103) L'expression est due à M. Bénoit, *art. précité,* J.C.P. 1954-I-1178, n° 12.

(104) S. 1926-3-1, sous C.E. 22 décembre 1924, Sté « Les Travailleurs Français ».

niques, autres que celles de l'homme ou de l'animal. Par exemple, les automobiles et camions de l'administration (arrêt inaugural C.E. 22 décembre 1924 Soc. d'Assurances « Les Travailleurs Français » S. 1926.3.1 note Hauriou) (105), les tracteurs (C.E. 2 décembre 1949 Leroy R.D.P. 1950.457), les motocyclettes et side-cars (C.E. 3 mars 1926 Feret R. 233), les avions (C.E. Sect. 23 février 1952 Cie d'Assurances « L'Urbaine » S. 1952.3.49) (106) et enfin, par analogie, les chevaux étalons des haras nationaux (107).

52. — *Domaine d'application des systèmes de responsabilité*

Pour déterminer, en matière d'accidents de circulation, le domaine d'application des deux systèmes de responsabilité, la jurisprudence administrative opère une distinction fondée sur la situation de la victime.

A cet égard, on peut concevoir trois groupes d'hypothèses différentes : ou bien la victime n'utilise aucun « véhicule automobile » ou bien elle conduit ou est passagère d'une automobile privée, ou bien elle utilise un véhicule administratif.

53. — A) *La victime n'utilise aucun véhicule automobile Application de la présomption de responsabilité*

Le Conseil d'Etat a, depuis longtemps, affirmé que le système de la présomption de responsabilité n'était applicable que dans le cas où la victime n'était pas, elle-même, conductrice ou passagère d'un véhicule automobile. La présomption de responsabilité concerne donc seulement les piétons (C.E. 8 mai 1925 Blatter R. 447 ; C.E. 12 mars 1947 Waldhorn R. Tab. 698) ; les cyclistes (C.E. Sect. 21 octobre 1938 Susini R. 787) ; les voitures à bras (C.E. 14 juin 1933 Delvallée R. 628) ; les charrettes à cheval (C.E. 24 mai 1945 Cie d'Assurances Helvetia R. 149).

Mais, comme le juge administratif subordonne l'application du système de la présomption aux dangers exceptionnels causés par la *circulation* automobile, on peut se demander quelle sera la situa-

(105) V. pour une ambulance : C.E. 17 octobre 1947,, Bourgain-Dubuisset, R. Tab. 701; pour une voiture de sapeurs-pompiers : C.E. 14 novembre 1945, Lafosse, R. 236.

(106) La jurisprudence ne fait qu'appliquer la loi du 31 mai 1924, dont l'article 2 étend aux aéronefs militaires ou appartenant à l'Etat les dispositions concernant les avions particuliers. Le Conseil d'Etat se reconnaît compétent : C.E. 25 juillet 1939, Aéroclub de Provence, R. 531.

(107) C.E. 26 décembre 1951, Magniez, R. 621 : « ...que les dangers afférents à la circulation d'un tel animal doivent faire admettre une présomption de faute à la charge du service des haras. »

tion du particulier blessé par un véhicule administratif à l'arrêt. La jurisprudence ne lève d'ailleurs pas le doute car les décisions sont trop rares pour qu'on puisse considérer le problème comme résolu. Un arrêt Viat-Leclercq (C.E. 8 juillet 1925 R. 654) indemnise la victime, gérant d'un dépôt de ravitaillement qui avait eu la jambe brisée en déchargeant un camion dont le frein n'avait pas été mis par le conducteur, après avoir relevé que « l'accident s'est produit par la faute de service ». Faut-il voir dans ce motif un refus d'appliquer la présomption de responsabilité? Il est permis d'en douter car la consécration du système de la faute présumée n'était réalisée que depuis quelques mois (C.E. 22 décembre 1924 Soc. d'Assurances « Les Travailleurs Français » précité). En outre, la décision est isolée (108).

54. — B) *La victime utilisait un véhicule automobile privé Hypothèse de collisions d'automobiles - Application de la faute*

Quand l'accident s'analyse en une collision entre deux véhicules automobiles, c'est le système de la faute qui s'applique, que la victime conduise personnellement une automobile ou qu'elle en soit simplement passagère. L'arrêt de principe sur ce point est la décision Garampazzi (C.E. 27 juin 1927 D.P. 1927.3.40 Conclusions Mayer). Avant 1927, la jurisprudence était incertaine, elle appliquait sans discernement le système de la faute ou celui de la présomption (109). Dans ses conclusions dans l'arrêt Garampazzi, le Commisaire du gouvernement explique ces hésitations :

« Si certains arrêts ont fait cette extension (de la présomption
« de faute), la raison doit en être cherchée dans ce fait que le
« Conseil d'Etat, juge de la dette de l'Etat, n'est, dans ces
« affaires, juge que d'une partie de l'accident, que les dommages

(108) Une jurisprudence plus fournie se rapporte aux collisions entre une voiture privée et un véhicule administratif à l'arrêt; mais sa portée est restreinte du fait que, en matière de collision, la présomption ne s'applique pas. Il est donc difficile de solliciter ces décisions dans un sens ou dans l'autre, en faveur ou à l'encontre de l'extension de la présomption (C.E. 6 octobre 1944, Goussard, R. 262; C.E. 29 juillet 1943, Cie d'Assurances « La Zurich », J.C.P. 1945-11-2763, note J.D.V.).

Une décision récente (C.E. 5 novembre 1952, Roux, Tab. 841) retient la responsabilité de l'Administration des Ponts et Chaussées vis-à-vis d'un particulier dont la voiture avait heurté la nuit une roulotte non éclairée appartenant à ce service; mais cette solution se justifie par cette circonstance que la roulotte faisait partie du matériel affecté à l'exécution de travaux publics.

(109) Dans le sens de la faute simple : C.E. 27 mars 1925, Cie « L'Urbaine », R. 330. Dans le sens de la présomption : C.E. 28 janvier 1925, Cie Générale des Voitures, R. 95; C.E. 29 décembre 1926, Bodson, S. 1927-3-105, note Hauriou.

« causés à l'automobile de l'Etat lui échappent... et qu'ainsi, « faute de n'avoir pu envisager la situation des deux parties « dans son ensemble, il a été induit par analogie et simplifica- « tion, à étendre aux accidents entre automobiles une construc- « tion juridique qui ne se conçoit bien que pour les accidents « causés par les automobiles aux piétons ou aux véhicules non « automobiles ».

Puis il se prononce très fermement en faveur du rejet de la présomption en invoquant deux arguments dont le premier n'a plus de valeur (110) mais dont le second est essentiel : puisque la raison d'être de la présomption réside dans le caractère particulièrement dangereux de la circulation automobile, il faut en faire bénéficier les seules victimes qui ne contribuent pas à créer le risque. Il y a une « contradiction intime » à faire profiter les automobilistes des facilités et des faveurs octroyées par la jurisprudence à ceux qui encourent un danger anormal sans le créer et méritent donc, seuls, d'être protégés par la présomption.

Le Conseil d'Etat a adopté ce point de vue, qu'il conserve aujourd'hui (111) malgré le revirement de la Cour de Cassation (112). La rédaction des arrêts est ainsi conçue :

« Que si les conditions particulièrement dangereuses de la cir- « culation automobile doivent faire admettre une présomption « de faute à la charge du conducteur de l'automobile qui a « causé le dommage, cette présomption ne s'applique pas lors- « qu'il s'agit de dommages causés à une autre automobile » (113)

Cette solution a été étendue aux collisions entre automobiles et motocyclettes (C.E. 2 décembre 1931 Le Bret, R. 1057; C.E. Sect.

(110) Le Commissaire du Gouvernement se référait à la jurisprudence judiciaire d'alors. Depuis, la Cour de Cassation refuse d'admettre que les présomptions se neutralisent : « Attendu que la présomption de responsabilité édictée par l'article 1384 C.C., à l'encontre du gardien de la chose, ne saurait être détruite, en tout ou en partie, du fait que les gardiens se sont réciproquement causé des dommages » (Cass. civ. 20 mars 1933, D.P. 1933-1-57, note Savatier, S. 1933-1-257, note Mazeaud).

(111) C.E. 17 juin 1927, Lopez, R. 677; C.E. 7 novembre 1928, Mallet, R. 1136; C.E. 2 décembre 1951, Le Bret, R. 1057; C.E. 28 juin 1946, Caron, R. 187; C.E. 5 novembre 1948, Raynaud, R. 418.

(112) Voir note 110.

(113) Cette formule était ambiguë, car on pouvait s'interroger sur le point de savoir si le dommage corporel, blessure du conducteur par exemple, devait être indemnisé sur la base de la présomption, à la différence du préjudice matériel. La jurisprudence n'a pas admis cette conception et assimile les deux genres de dommages en les soumettant à un régime analogue (C.E. 22 sept. 1944, Vve Dupont, R. 255 : « Considérant que la présomption... n'est pas applicable lorsque la victime circulait elle-même sur un véhicule à moteur. »).

25 juin 1946 Caron, R. 187; C.E. 5 mai 1952 dame Sourriguère, R. 224) ou autres véhicules à moteur (C.E. 22 septembre 1944 Dupont R. 255 ; C.E. 29 juillet 1952 Gaudemer R. tab. 822).

55. — C) *La victime transportée bénévolement dans un véhicule administratif - Application du système de la faute*

L'hypothèse visée ici est assez rare, sans être pourtant exceptionnelle. C'est le cas où des particuliers sont montés à bord de véhicules administratifs par simple commodité et subissent des dommages au cours du transport.

Dès 1926, le Conseil d'Etat a décidé que le système de la présomption ne s'appliquait pas au transport bénévole (C.E. 23 juillet 1926 Dame Liévin, D.P. 1926.3.60).

« Que l'accident dont la dame L... a été victime est survenu « alors que la requérante se trouvait transportée gratuitement « par une automobile militaire ; que, dans ces conditions, la « responsabilité de l'Etat ne pouvait se trouver engagée à son « égard que si l'accident était imputable à une faute du con- « ducteur » (114).

La jurisprudence du Conseil d'Etat, en harmonie d'ailleurs avec les solutions judiciaires, est constante sur ce point, mais, depuis 1926, le juge administratif a précisé le contenu de cette notion de transport bénévole.

Notons tout d'abord que la non-application du système de la présomption de responsabilité n'a pas comme justification le fait que le dommage est le résultat d'une collision d'automobiles. En effet, d'une part, l'arrêt Liévin est antérieur au revirement consacré par la décision Garampazzi précitée ; d'autre part, l'exemple de la jurisprudence judiciaire montre que les deux exceptions sont dissociables ; enfin, dans certains cas, le problème du transport bénévole se pose dans des hypothèses étrangères aux collisions (115). C'est donc dans la nature même du transport, c'est-à-dire dans la situation de la victime qu'il faut trouver l'explication de l'application du système de la faute.

A ce propos, l'interprétation littérale de l'arrêt Liévin peut être source d'erreurs : en assimilant transport gratuit et transport béné-

(114) Rejet si absence de faute prouvée : C.E., ass., 4 mars 1949, Vve Fantin Dlle Pierre, Martinez (3 arrêts), R. 111; C.E. 26 octobre 1949, Leturck, R. 436; C.E. 10 novembre 1950, Moreau, R. 549. — Indemnisation si une faute est établie : C.E., sect., 10 février 1950, Vve Lafourcade, R. 104; C.E. 8 juillet 1953, Le Droumaguet et Doudin, R. 361.

(115) C.E., sect., 17 juillet 1950, « La Mutuelle Richelieu », D. 1951-J-7, note J.G.

vole, elle constitue une définition trop étroite de cette dernière notion. Etymologiquement en effet, le terme de transport *bénévole* doit traduire cette idée que le transporteur a rendu de son plein gré un service auquel il n'était pas juridiquement tenu. Il résulte de cette remarque que si, très souvent, le transport gratuit est bénévole, il n'en est pas toujours ainsi. Un exemple emprunté à la jurisprudence permet de le démontrer. Il s'agissait d'une voiture de la Sûreté Nationale qui escortait, à titre officiel, le Duc de Windsor et dans laquelle avait pris place le chauffeur du Duc ; le véhicule s'étant écrasé contre un arbre, le Conseil d'Etat a admis que la présomtpion de responsabilité était applicable, bien que le chauffeur ait été transporté gratuitement (116).

D'autre part, un transport effectué sans contrepartie pécuniaire n'est pas nécessairement gratuit ; il peut être « intéressé » si le passager rend un service au transporteur ; c'est ainsi que dans l'hypothèse où le conducteur d'un camion militaire avait demandé à un jeune garçon de monter à bord du véhicule pour lui montrer la route, le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'y avait pas transport bénévole, et l'Etat a été tenu responsable des conséquences de l'accident (C.E. 1er juin 1949 Maucotel R. 260) (117).

Ainsi précisées, les hypothèses de transport bénévole sont exclusivement régies par le système de la faute. Cette faute est, d'ailleurs, comme pour les collisions d'automobiles, assimilable au fait de l'homme de l'article 1382 du Code Civil. Pour être indemnisées, les victimes devront donc établir que le conducteur du véhicule administratif a méconnu les règlements relatifs au droit de priorité, au dépassement, ou a commis un excès de vitesse. En l'absence d'un tel

(116) « Considérant que, *en raison de sa nature,* ce transport entrait dans le cadre de la mission confiée aux occupants de la voiture officielle, chargée de prêter assistance au duc et à sa suite, qu'ainsi le fait que le chauffeur du duc avait été recueilli dans une voiture de la Sûreté Nationale, ne modifiait pas le caractère de ce transport qui constituait, dans son ensemble et à l'égard de chacun des passagers, l'exécution d'un service public; que, par suite, ledit accident engage la responsabilité de l'Etat en vertu de la présomption de responsabilité, fondée sur le caractère particulièrement dangereux de la circulation automobile... »

(117) Le Conseil d'Etat se borne à affirmer que, « dans ces conditions, l'Etat doit être tenu pour responsable des conséquences dommageables de l'accident », sans préciser la justification de cette solution. Comme l'observe l'auteur de la note signée J.G. précitée, la rareté des hypothèses où des tiers prennent place dans des véhicules administratifs à titre non bénévole explique sans doute « l'imprécision relative de leur situation ».

Pour expliquer la solution consacrée par le juge, on peut aussi invoquer une autre justification : la participation non bénévole à un transport constituerait un exemple de collaboration occasionnelle au service public. Ainsi, dans l'arrêt Maucotel, la victime pourrait être considérée comme ayant été « sollicitée »; comme telle, elle est en droit de se faire indemniser sans avoir une faute à prouver (voir *infra,* n° 60).

commencement de preuve, le juge administratif ne condamnera pas l'Etat à réparer les conséquences dommageables de l'accident.

56. — Pour résumer d'une manière synthétique les positions de la jurisprudence administrative, on peut dire qu'à l'intérieur du bloc des « égaux », la situation de la victime joue un rôle de déterminateur du système de responsabilité.

Si le particulier n'a contribué en aucune manière à créer le risque dont il est finalement victime, c'est-à-dire si l'accident atteint un piéton ou un cycliste, c'est le système de la présomption de responsabilité qui s'applique.

Au contraire, lorsque la victime a accepté les risques exceptionnels de la circulation automobile (en conduisant elle-même un véhicule ou en montant de son plein gré dans une automobile particulière ou appartenant aux services publics), les dommages ne seront réparés que sur la base du système de la faute de droit privé.

Les divergences qui existent en matière de collisions entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation ne sont pas l'effet du hasard ; elles traduisent la dualité des explications justifiant l'emploi de la présomption. En droit civil, le gardien de la chose est présumé responsable, même si la victime utilise une automobile. En droit administratif, au contraire, dans ce cas, les présomptions se neutralisent parce qu'il serait illogique de protéger un administré contre un danger qu'il contribue lui-même à créer.

§ 2. — *Dommages subis à raison de la participation au fonctionnement des services publics*

57. — La responsabilité en droit administratif ne se limite pas aux litiges opposant les services publics aux administrés ; les agents de l'Administration peuvent, eux aussi, actionner l'Etat à l'occasion des dommages qu'ils éprouvent du fait de leur participation au fonctionnement de l'entreprise administrative.

Pour savoir sur quelle base la responsabilité de la puissance publique est engagée vis-à-vis de ses serviteurs, il convient d'opérer *ratione personae*, une distinction préalable entre deux groupes d'hypothèses.

Parfois, la victime est un fonctionnaire ou, plus largement, un agent de l'Administration bénéficiant d'un régime statutaire ou contractuel. Dans d'autres cas, au contraire, la victime est bien étrangère aux cadres de l'Administration, c'est un administré, mais il éprouve un dommage à raison de sa collaboration au service public. Si, comme nous le verrons, le même système de responsa-

bilité s'applique à ces deux catégories de victimes, il importe néanmoins d'examiner séparément les deux hypothèses car, pour parvenir au même résultat, le Conseil d'Etat a décrit des évolutions très différentes.

58. — A) *La victime est un agent administratif*

En règle générale, les agents publics victimes d'accidents subis en service se voient indemniser des dommages éprouvés par le jeu de la législation des pensions. Mais, s'ils ne bénéficient pas d'un régime de pension, le Conseil d'Etat leur accorde un droit à réparation, sans qu'ils aient à établir une faute du service qui les emploie.

Cette solution a pour origine l'arrêt Cames qui indemnisait les ouvriers des arsenaux de l'Etat blessés au cours de leur travail. L'intervention du législateur en matière d'accidents du travail n'a toutefois pas tari les possibilités d'application de la décision inaugurale. En vertu de la jurisprudence Cames, le Conseil d'Etat a consacré la responsabilité sans faute dans de nombreuses décisions (118). Deux arrêts sont particulièrement instructifs à cet égard.

Dans la première espèce (C.E. 2 mars 1932, Beteau, R. 249), un interne des hôpitaux avait été blessé d'un coup de revolver par un malade qu'il soignait. L'arrêt relève que le requérant, tout en faisant partie du personnel administratif du sanatorium départemental, ne bénéficiait d'aucun régime de pensions. Le Conseil d'Etat décide :

« Que, dans ces circonstances, le sieur B..., blessé à raison de son service, sans aucune faute de sa part, est fondé à réclamer une indemnité au département de l'Oise. »

Le juge administratif consacre la même solution dans sa décision Dame Laborie (C.E. sect. 24 juin 1938, R. 578). Le recours était intenté par la veuve d'un policier, victime d'un accident « se rattachant à l'exercice de ses fonctions ». En tant qu'auxiliaire, la victime n'était titulaire d'aucun droit à pension. Si le Conseil d'Etat rejette la demande d'indemnité, c'est que la veuve avait déjà obtenu des dommages-intérêts (alloués par une décision judiciaire) dont le montant compensait intégralement le préjudice subi.

La jurisprudence précitée nous permet de déterminer le champ d'application du système de responsabilité sans faute : tout agent

(118) V. par exemple : C.E. 5 février 1909. Lefèbure, D. 1910-3-92; C.E. 2 novembre 1928, Lancien, R. 1123.

public peut bénéficier de ce type de responsabilité dès lors qu'il subit un dommage, à l'occasion de l'exécution du service public, et que la législation des pensions n'est applicable en l'espèce.

59. — B) *La victime est un collaborateur occasionnel de l'Administration*

La réparation des dommages résultant de la collaboration occasionnelle des particuliers au service public était techniquement malaisée. Le Conseil d'Etat devait, en effet, apporter une solution susceptible de concilier deux impératifs contradictoires : l'intérêt des victimes et la bonne marche des services.

— S'il faisait prévaloir le premier sur le second, le juge administratif devait soumettre toutes les catégories de collaborateurs à un régime unique : la responsabilité sans faute. Mais cette solution présentait un double inconvénient : encourager les initiatives inopportunes ou imprudentes et grever les collectivités administratives d'une lourde charge financière.

— Si, au contraire, on restreignait la possibilité de mise en cause de la puissance publique en subordonnant l'indemnisation des victimes à la preuve d'une faute du service, on risquait de décourager les interventions particulières souvent indispensables, et on consacrait une solution inéquitable : les victimes ne pouvant, en pratique, établir la faute à la charge du service (119), les préjudices éprouvés ne seraient pas réparés.

60. — Le problème étant délicat à résoudre, il ne faut s'étonner de ce que le Conseil d'Etat ait adopté des solutions nuancées. Il a utilisé, tour à tour, deux critères pour limiter le domaine d'application du système de responsabilité sans faute.

La jurisprudence a d'abord établi une distinction d'ordre formel fondée sur la nature juridique des rapports entre l'Administration et le particulier.

Si la victime avait prêté son concours à l'exécution du service public à la suite d'une réquisition (120) ou d'une simple sollicita-

(119) Voir note 122 et arrêts de rejet : C.E. 7 février 1925, Espitalier, S. 1927-S-105, note Hauriou; C.E., sect., 3 avril 1936, Vve Didierjean, S. 1937-3-24; C.E. 21 décembre 1938, Bertoniche, R. 969; C.E. 16 juillet 1941, Carli, R. 134; C.E. 30 septembre 1942, C. du Coudray-Saint-Germer, R. 268; C.E., ass., 22 octobre 1943, Sarda, R. 232.

(120) C.E., sect., 5 mars 1943, Chavat, S. 1943-3-40 : « Considérant que le maréchal des logis avait requis le sieur C... de participer à la lutte contre le sinistre; que le requérant a été blessé alors qu'il s'acquittait de sa tâche qu'il avait reçu l'ordre d'exécuter afin d'empêcher la propagation

tion (121), elle était indemnisée sur la base de la responsabilité sans faute. Au contraire, dans le cas d'une coopération volontaire et spontanée, la victime devait établir une faute pour avoir droit à des dommages-intérêts (122).

Le Conseil d'Etat paraît avoir abandonné cette distinction dans son arrêt Pinguet (C.E. sect. 17 avril 1953) (123).

61. — Est-ce à dire que, selon la jurisprudence la plus récente, le système de la responsabilité sans faute s'applique à toutes les hypothèses de collaboration occasionnelle ? Cette conclusion serait prématurée et ne traduirait pas la prudence dont fait preuve le Conseil d'Etat en ce domaine; l'abandon du critère formel n'équivaut pas pour autant à l'abolition de toute distinction.

En effet, l'adoption du système de la responsabilité sans faute est justifiée par le principe de corrélation entre avantages et charges : il est normal que le service public, auquel le particulier prête son concours et qui retire un avantage de cette collaboration, supporte, en revanche, les conséquences onéreuses découlant de cette intervention (124). Le champ d'application de ce type de responsabilité est donc limité par la réunion de deux conditions nécessaires à sa mise en jeu :

— L'intervention du particulier doit « *profiter* » *essentiellement à l'Administration;*

— L'intervention du particulier doit s'analyser en une participation à l'exécution d'une *mission d'intérêt général.*

de l'incendie... que, par suite, le sieur C... est fondé à soutenir que l'accident dont il a été victime... est de nature à lui ouvrir droit à indemnité. »

Même solution : C.E. 2 février 1944, Commune de Saint-Nom-la-Bretèche, R. 40.

(121) C.E., ass., 30 novembre 1945, Faure, S. 1946-3-37, note Bénoit : « Considérant que le requérant avait été alerté par le tocsin dont la sonnerie présente le caractère d'un appel adressé à l'ensemble de la population; que l'opération à laquelle il a concouru était entreprise dans un intérêt commun; que, dès lors, bien que le service du sieur F... n'ait pas été requis, les conséquences dommageables dont celui-ci a été victime constituent une charge qui incombe à la collectivité locale. »

Même solution : C.E., ass., 22 novembre 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, S. 1947-3-105, note Bénoit, D. 1947-J-375, note Blaevoët.

(122) Arrêts de rejet : C.E. 20 décembre 1950, Darregert, R. 877; C.E., sect., 25 janvier 1952, Vacqué, D. 1952-J-580, note Morange.

Cette exigence est d'autant plus lourde que dans les hypothèses les plus fréquentes de collaboration (lutte contre l'incendie, arrestation des malfaiteurs, organisation de feux d'artifice), la faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat est une faute lourde.

(123) C.E., sect., 17 avril 1953, Pinguet, D. 1954-J-7, note Morange, S. 1954-3-69, note Robert, G.P. 1953-2-42; C.E. 6 janvier 1954, Commune d'Yssengaux, R. 10.

(124) Bénoit, *article précité*, n° 21; Eisenmann, *art. précité*, J.C.P. 1949-I-751, n° 10.

Examinons successivement ces deux exigences.

a) Pour que le système de la responsabilité sans faute s'applique, il est indispensable que la collaboration du particulier soit désintéressée. Deux arguments permettent d'étayer cette affirmation.

Tout d'abord, il ressort de l'exégèse des arrêts que le Conseil d'Etat mentionne toujours, quand il répare les préjudices sans exiger de faute, que la collaboration est intervenue « dans l'intérêt de la généralité des habitants » (125), « dans un intérêt commun » (126) ou « dans l'intérêt de la collectivité locale » (127).

En second lieu et réciproquement, si la réquisition a pour effet principal de procurer un avantage, un profit au destinataire de l'injonction, la jurisprudence subordonne l'indemnisation à la preuve d'une faute du service. Une illustration de cette hypothèse peut être trouvée dans l'arrêt Beaurain (C.E. 7 janvier 1952, R. 7) : un boucher avait été blessé par un individu venu lui acheter de la viande, un jour où il se trouvait être l'objet d'une mesure de réquisition du préfet l'obligeant à maintenir son magasin ouvert. Après avoir relevé que le boucher « a continué à exercer son commerce... pour son compte et à son profit », le juge décide :

« que, dans ces conditions, le dommage subi par le requérant ne pouvait engager la responsabilité de la puissance publique que dans le cas où il trouverait son origine dans une faute de l'Administration. »

b) Mais l'application du système de la responsabilité sans faute est subordonnée à une deuxième condition : il ne suffit pas que l'aide fournie par le particulier soit désintéressée : il faut, en outre, que cette participation concoure à l'exécution d'un service public.

On sait combien cette notion de « service public » est difficile à préciser. D'une manière approximative, on peut dire que, pour le Conseil d'Etat, constitue un service public toute activité qui ne peut être remplie par l'utilisation des procédés de droit privé. C'est donc l'exercice de « prérogatives de puissance publique », l'emploi de moyens exorbitants du droit commun, qui permet de caractériser le service public.

En application de ces principes, le juge administratif a refusé de considérer comme tels une course de chevaux organisée par une

(125) C.E. 5 mars 1943, Chavat, précité.

(126) C.E. 30 novembre 1945, Faure, précité; C.E. 6 février 1953, Giacometti, R. 57.

(127) C.E. 22 noembre 1946, Commune de Saint-Priest, précité; C.E., sect., 30 octobre 1953, Bossuyt, R.D.P. 1954-813; C.E. 6 janvier 1954, Ville d'Yssengaux, R. 10; T.A. Nice, 10 février 1954, Pichelin et Cie.

commune (128) ou le transport de colonies de vacances (129). En conséquence, il a dénié aux victimes qui avaient subi des préjudices à raison de leur collaboration bénévole à ces activités le droit d'être indemnisées sur la base du système de la responsabilité sans faute.

62. — On voit donc que, sous les nuances ci-dessus décrites, le système de la responsabilité sans faute s'applique à une catégorie bien définie de victimes : les agents de l'Administration.

Ici encore, c'est le type de victime qui est pris en considération pour déterminer le domaine d'application du système de responsabilité envisagé.

§ 3. — *Domaine d'application du système du « risque »*

63. — Activités exceptionnelles de l'Administration — emploi d'armes dangereuses par les forces de police — refus d'exécution des sentences judiciaires : cette simple énumération des cas d'application de la responsabilité sans faute souligne le manque de cohésion profonde, l'absence de lien logique entre ces différentes hypothèses. Leur apparition successive en droit administratif laissant d'ailleurs entrevoir que le système du « risque » s'était développé d'une manière anarchique (130).

La complexité de la recherche d'un dénominateur commun se trouve accrue par la coexistence, dans certains de ces « chapitres », des systèmes de la faute de service et du risque.

C'est cependant par l'analyse de ces « matières mixtes » que l'analyse doit commencer, puisqu'il est naturel de penser que la rivalité même des types de responsabilité incitera le juge à préciser soigneusement leurs domaines d'application respectifs et permettra indirectement de grouper l'ensemble des hypothèses relevant de leur obédience autour d'une explication unique. La dualité des systèmes de responsabilité dans un contentieux unique apparaîtra alors paradoxalement comme le catalyseur du critère recherché.

(128) C.E., sect., 30 octobre 1953, Bossuyt, R. 467, R.D.P. 1954-178, note Waline.

(129) C.E. 22 décembre 1954, Dame Cuvelier, R. 689, concl. Landron.

(130) Rappelons que nous avons limité le cadre de cette étude à la responsabilité du pouvoir exécutif (v. Introduction). Le problème de la responsabilité du fait de la loi ne sera donc pas examiné ici. Bornons-nous à constater que chaque citoyen est un tiers vis-à-vis du législateur, ce qui explique pourquoi la responsabilité, dans les hypothèses où elle est admise, est autonome de l'idée de faute.

64. — A) *Etude des « matières mixtes »*

Dans ces matières où les systèmes de la faute de service et du « risque » s'appliquent distributivement, nous allons établir que c'est le critère fondé sur la nature de la victime, c'est-à-dire la distinction entre tiers et usagers, qui détermine la ligne de démarcation entre les deux systèmes de responsabilité.

65. — 1° *Emploi d'armes exceptionnellement dangereuses par le service de police*

La police de la sécurité publique a été le dernier bastion de l'irresponsabilité de la puissance publique : il fallut attendre l'arrêt Tomaso Greco (C.E. 10 février 1906, D.P. 1906-3-81, concl. Romieu) pour voir disparaître définitivement la vieille distinction des actes de souveraineté et des actes de gestion. Pendant plus de quarante ans, le régime unique fut celui de la responsabilité pour faute lourde.

Puis l'Assemblée plénière du contentieux consacra le 24 mars 1949 (131) l'application du système du risque dans un domaine limité : celui de l'utilisation par les forces de police d'engins anormalement dangereux. Le juge administratif, suivant d'ailleurs les conclusions du commissaire du Gouvernement (132) marqua expressément le caractère exceptionnel qu'il entendait accorder à la responsabilité sans faute :

« Que si, *en principe*, le service de police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents... la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où le personnel de police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et pour les biens. »

Cette jurisprudence, régulièrement confirmée par la suite (133)

(131) C.E., ass., 24 juin 1949, Lecomte, Franquette et Daramy, J.C.P. 1949-11-5092, concl. Barbet, note Ph. George; G.P. 1949-2-965; S. 1949-3-61; D. 1950-J-27 et D. 1950, Chr. 11. Berlia et Morange : « La responsabilité de l'Etat à raison du fonctionnement de ses services de police ».

(132) « Nous croyons que le moment est aujourd'hui venu de faire application de la théorie du risque à une hypothèse nouvelle », déclarait le Commissaire du Gouvernement et, dans la suite de ses conclusions, il devait préciser les conditions étroites auxquelles était subordonnée cette extension (v. note 154).

(133) C.E. 26 mai 1950, Dlle Bonnet, R. 327; C.E. 1er juin 1951, Jung, R. 312; C.E. 14 décembre 1951, Epoux Roth, R. 599; C.E. 27 avril 1953, Nicolas, G.P. 1953-2-174; C.E. 5 novembre 1954, Folker, R.P.D.A. 1955, n° 6.

ne soulevait pas de délicats problèmes de bornage, puisque les conditions requises étaient soigneusement précisées (134).

Deux ans plus tard, intervient le célèbre arrêt de section du 27 juillet 1951 dame Aubergé et Dumont (135) qui limite le nombre des bénéficiaires de la jurisprudence Lecomte. Il est nécessaire de citer ici les formules mêmes du Conseil d'Etat, car leur interprétation a donné lieu à de notables divergences de vues. Après avoir repris le considérant de principe de son arrêt de 1949, la Haute Juridiction précise ainsi son domaine d'application :

« Il n'en est ainsi (de la consécration de la responsabilité sans faute) que pour les dommages subis par des personnes ou des biens *étrangers* aux opérations de police qui les ont causés ; ... en ce qui concerne les dommages subis par les personnes ou par les biens *visés* par ces opérations, le service ne peut être tenu pour responsable que lorsque le dommage est imputable à une faute... »

66. — La discrimination établie entre les personnes « étrangères » et les personnes « visées » constitue à nos yeux une application typique de la distinction tiers-usagers. Ce point de vue a pourtant été contesté ; il importe donc de réfuter les objections qu'on lui a adressées.

Tout d'abord, le commissaire du Gouvernement, qui est l'auteur de cette distinction des deux catégories de victimes, après avoir relevé que « si les faits sont extrêmement voisins de ceux qui ont suscité l'arrêt Lecomte..., une différence essentielle apparaît immédiatement dans la situation de la victime », rejette cependant « la distinction juridique usuelle entre les tiers et les usagers du service ». Pourtant, on voit mal en quoi celle qu'il propose en diffère ; peut-être a-t-il conçu trop restrictivement la notion classique d'usager du service de police ?

Quoi qu'il en soit de la querelle terminologique, il y a bien identité de contenu entre tiers et « étranger », d'une part, usager et « personne visée » de l'autre. Aussi, ne peut-on que souscrire à la mise en œuvre de la distinction qu'opère le commissaire du Gouvernement :

« Dans un barrage de police établi sur une route, ce ne sont pas seulement les malfaiteurs que vise l'opération de police, ce sont

(134) Trois conditions limitaient la portée de la nouvelle consécration de la responsabilité sans faute, dans la pensée du Commissaire du Gouvernement : 1° Emploi d'engins présentant un danger exceptionnel ; 2° Un préjudice de caractère anormal ; 3° L'absence de toute faute de la part de la victime.

(135) C.E. 27 juillet 1951, D. 1952-108, note Morange, concl. Gazier ; C.E. 29 octobre 1952, Bakra, R .478.

toutes les voitures à qui l'ordre de s'arrêter est donné. Ce qui exclut, à la fois, la voiture arrêtée, le promeneur et le spectateur, mais non l'occupant et, *a fortiori*, le conducteur même parfaitement innocent de la voiture qui a forcé le barrage. »

En second lieu, M. Morange (dans la note sous l'arrêt analysé) critique la distinction consacrée par le Conseil d'Etat qui « réserverait un sort plus favorable au badaud intéressé par l'opération de police... qu'à l'automobiliste qui a franchi un barrage insuffisant ». Cette remarque ne paraît pas fondée : si le badaud peut, en effet, à la différence de l'automobiliste, bénéficier du régime de la responsabilité sans faute, il y a lieu de penser que le juge diminuera dans une forte proportion les dommages-intérêts, en estimant qu'il y a faute caractérisée de la victime à se trouver sans raison à proximité d'un barrage de police (136). La jurisprudence ne laisse d'ailleurs aucun doute sur ce point (137).

La plus récente extension du risque ne bénéficie donc qu'à une catégorie de victimes : les tiers. C'est bien la situation de la victime qui détermine, en matière de dommages causés par l'emploi d'armes dangereuses, le domaine d'application des deux systèmes de responsabilité.

67. — 2° *Refus d'exécuter les sentences judiciaires* (138)

Le célèbre arrêt Couiétas (139) avait admis qu'en cas de refus par l'Administration de prêter main-forte à l'exécution d'une sentence judiciaire définitive, le particulier lésé était en droit de réclamer au juge administratif des dommages-intérêts sur la base de la responsabilité sans faute.

Pendant longtemps, cet arrêt demeura une curiosité dénuée d'applications pratiques puisque, par sa décision du 11 mai 1934 (Soyer D.H. 1934-353), le Conseil d'Etat s'était déclaré incompétent sur la demande d'indemnité formée par un propriétaire qui ne pouvait obtenir le concours de la force publique pour expulser un locataire.

Mais les troubles sociaux de 1936, puis la crise du logement à partir de la fin de la dernière guerre, allaient fournir au juge l'oc-

(136) Il est à noter que l'absence de faute de la victime était une des conditions d'application de la responsabilité sans faute dans la pensée du Commissaire du Gouvernement Barbet (v. note 134).

(137) V. *infra*, III[e] Partie, Titre I.

(138) Gabolde : « La responsabilité de l'Administration en cas de refus de prêter main-forte à l'expulsion de l'occupant sans titre d'un local d'habitation », D.S. 1955, Chr. XIV; Lefas : « L'exécution des décisions de justice », E.D. 1949-73; Montané de la Roque : « L'inertie des pouvoirs publics », p. 206 à 218.

(139) C.E. 30 novembre 1923, D.P. 1923-3-59,, concl. Rivet, S. 1923-3-57, note Hauriou.

casion d'appliquer de nouveau, et dans un grand nombre d'hypothèses, les principes dégagés en 1923. Les décisions Soc. Cartonnière de St-Charles (C.E. Ass. 3 juin 1938, D.P. 1938-3-65, concl. Dayras et note Appleton) et Bestégui (C.E. sect. 5 décembre 1947, R. 460) constituent de nouveaux exemples de responsabilité pour « risque social ».

Cependant, en ces matières, la jurisprudence est très nuancée : responsabilité pour faute de service et responsabilité sans faute coexistent. Il y a donc lieu de préciser quelle est la frontière qui sépare les deux systèmes concurrents. Nous limiterons cette recherche à l'examen de la jurisprudence relative aux refus d'expulsion de l'occupant sans titre d'un local d'habitation puisque c'est le contentieux le plus abondant et le plus actuel. Mais les conclusions tirées de cette étude pourront être étendues aux hypothèses d'occupations d'usines car les solutions de fond sont identiques.

Le système de la faute de service s'applique lorsque le refus d'expulser les locataires sans titre est injustifié, c'est-à-dire ne se fonde sur aucun motif d'ordre public. La décision de principe en la matière est l'arrêt Braut (C.E. Ass. 22 janvier 1943, S. 1944-3-41, note Mathiot ; D.C. 1944-87, note G.B.), après avoir rappelé

« que le justiciable, nanti d'une décision judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire, est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré »,

l'Assemblée du contentieux fait application de ce principe général à l'espèce :

« Qu'il résulte de l'instruction que, dans les circonstances de l'affaire, aucun motif tiré des nécessités de l'ordre public n'autorisait l'Administration à différer son intervention et qu'en retardant pendant plus de trente et un mois l'exécution de l'ordonnance de référé susvisée, les autorités chargées de la police ont commis une faute lourde. » (140)

Dans cette éventualité, la victime est sans nul doute usager du service. En effet, c'est elle qui provoque la mise en marche de la

(140) C.E. 26 janvier 1944, Fisselier, R. 29; C.E. 21 avril 1948, Husson, R. 173; C.E. 16 juillet 1948, Ibarrondo, R. 337; C.E. 3 juin 1949, Appert-Guyot, R. 264; C.E. 9 décembre 1949, Geeverding, R. 543; C.E. 9 janvier 1950, Assouline, R. 9; C.E., sect., 8 février 1952, Terroncle, R. 95; C.E. 20 mars 1953, Dreyfuss, R. 143; C.E. 17 juin 1953, Fricker, R. 293; C.E. 24 juillet 1953, Tourout, R. 391; C.E. 12 février 1954, Warnery, R.P.D.A. 1954, n° 122; C.E. 30 juin 1954, Sté Hauts Fourneaux de Rouen, R.P.D.A. 1954, n° 344; C.E. 9 juillet 1954, Pierrard, R.P.D.A. 1954, n° 373; C.E. 19 novembre 1954, de Teyssier, R.P.D.A. 1955, n° 37; C.E. 7 décembre 1955, Picard, R.P.D.A. 1956, n° 8.

procédure en allant requérir l'appui et le concours des autorités administratives (141). D'autre part, si l'obligation d'agir qui pèse sur la police est une manifestation du respect attaché à l'autorité de la chose jugée et, comme telle, exprime un souci d'intérêt général, c'est plus directement encore l'intérêt individuel du requérant qui est ici en cause. Les deux éléments — juridique et économique — de la définition de l'usager sont donc bien réunis. La concordance, entre application du système de la faute de service d'une part et qualité d'usager de la victime d'autre part, est ici parfaite.

68. — Mais pour expliquer pourquoi, dans des hypothèses somme toute analogues aux précédentes, le système de la responsabilité sans faute s'applique, on se heurte immédiatement à une difficulté : si l'on fait de la nature de la victime le critère de détermination du système de responsabilité, comment l'usager devient-il tiers, dès lors que le refus d'agir des autorités administratives est justifié par des considérations relatives au maintien de l'ordre public ?

L'objection n'est pas décisive.

En effet, quand l'Administration refuse de procéder à l'expulsion d'un local habité par un occupant sans titre et que cette abstention est légitime, elle justifie son inaction par des motifs d'intérêt général :

« L'autorité administrative a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force publique tant qu'elle estime qu'*il y a danger pour l'ordre et la sécurité*. » (142)

C'est donc en se référant à sa mission, dans l'acception la plus compréhensive de ce terme, que la puissance publique se refuse d'agir et non pas en raison des rapports particuliers, personnels, entre le requérant et elle-même. En conséquence, le propriétaire qui ne peut disposer de son local « est dans la même situation que tout tiers subissant un dommage du fait d'un service public quelconque, puisque le service public détermine en action, en pareil cas, en fonction du seul intérêt général, étranger à ses rapports individuels d'usager » (143). Dans cette hypothèse, la métamorphose de l'usager en tiers résulte donc de l'invocation à l'ordre public, puis-

(141) C.E., sect., 8 février 1952, Terroncle, précité; C.E. 6 octobre 1954, Fonteyne, R.P.D.A. 1954, n° 416.

(142) C.E., sect., 23 mars 1945, Epoux de Richemont, R. 60; C.E., sect., 5 décembre 1947, Bestégui, R. 460; C.E. 21 décembre 1949, Wallaert, R. 560; C.E. 20 janvier 1954, Dauga, R.D.P. 1954-814; C.E. 20 janvier 1954, Lesparre, R.P.D.A. 1954, n° 83.

(143) Bénoit, *art. cité*, n° 15.

que, vis-à-vis de cette notion, tous les administrés sont, par définition même, étrangers.

69. — Le contentieux relatif à l'inexécution par l'Administration des décisions de justice ne fait donc que confirmer cette idée que le domaine d'application des différents systèmes de responsabilité se détermine en fonction de la nature de la victime.

L'étude de la matière où le système du « risque » s'applique à titre exclusif ne fera que confirmer cette conclusion.

70. — B) *Etude de la matière exclusivement régie par le système du risque. Les activités exceptionnelles de l'Administration*

Les dommages causés par les activités exceptionnelles de l'Administration se subdivisent en deux rubriques : l'hypothèse particulière de l'arrêt Walther et le contentieux des explosions. Il est nécessaire de les examiner successivement car, si les principes qu'elles mettent en œuvre sont identiques, aucune ressemblance ne paraît les lier entre elles.

71. — 1° La matière des dommages causés par les explosions est réputée pour sa complexité : le législateur est intervenu à deux reprises et, en 1921, d'une manière particulièrement inopportune, et a bouleversé les solutions simples et cohérentes élaborées antérieurement par la jurisprudence.

Après une période d'hésitations et de revirements (144), le Conseil d'Etat devait fixer définitivement ses positions dans le fameux arrêt Regnault-Desroziers (C.E. 28 mars 1919, S. 1919-3-25, note Hauriou) qui adopte avec éclat le système du risque. Cette consécration de la responsabilité sans faute était d'autant plus significative qu'en l'espèce l'Administration avait, semble-t-il, commis des négligences évidentes (145) et qu'en conséquence, les victimes auraient, de toute manière, obtenu réparation. Pourtant les termes de l'arrêt ne laissent place à aucun doute (146) et la solution adoptée

(144) Après avoir admis la responsabilité sans faute (C.E. 12 juin 1874, de Plazanet, R. 556), le juge administratif s'est ensuite placé sur le terrain de la faute (C.E. 20 mai 1904, Perrond, R. 422; C.E. 10 mai 1912, Ambrosini, S. 1912-3-161, note Hauriou).

(145) Le Commissaire du Gouvernement Corneille concluait dans le sens de la responsabilité de l'Etat pour faute, en raison du manque de précautions élémentaires relevées contre l'Administration militaire qui avait entreposé dans un fort des quantités considérables d'explosifs sans assurer une protection suffisante aux villages voisins.

(146) « L'accumulation et la manutention d'une grande quantité de grenades à proximité d'une agglomération importante, effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, comportaient des risques excédant les

en 1919 fut appliquée par la suite, tant pour les dommages aux biens (C.E. 26 mars 1920, Cie P.L.M., R. 354) que pour les préjudices corporels (C.E. 28 mars 1919, dame Barbette, R. 329; C.E. 21 mai 1920, Colas, R. 532).

Cette création prétorienne fut d'ailleurs consacrée par le législateur par la loi du 3 mai 1921. C'est donc seulement après 1945, alors qu'on pouvait penser que la loi de 1921 n'était plus applicable (147) et avant l'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 1946, que le Conseil d'Etat eut l'occasion de faire, de nouveau, application des principes de l'arrêt Regnault-Desroziers, dans une importante décision (C.E. Ass. 16 mars 1945, S.N.C.F., D. 1946-290, concl. Lefas, note Waline; J.C.P. 1945-II-2905, note R.E. Charlier), qui a repris les formules de l'arrêt inaugural.

72. — Or, toutes ces décisions qui appliquent le système du risque visent, sans aucun doute, des tiers. En premier lieu, en effet, la situation des victimes d'explosions est comparable à celle des tiers subissant des dommages en raison du voisinage des ouvrages publics (148). D'autre part, les particuliers lésés sont atteints dans leur « passivité » : l'idée d'acceptation des risques n'est pas susceptible de trouver application ici. Et ceci même pour les entreprises qui transporteraient les substances explosives puisque, en temps de guerre, la S.N.C.F. est l'objet d'un arrêté de réquisition (149). Il est donc bien évident que tout élément volontaire fait ici défaut. Enfin, les victimes ne tirent aucun bénéfice du service qui leur cause des dommages, bien au contraire. Pour toutes ces raisons, il apparaît certain que le système du risque en matière d'explosions ne joue qu'à l'égard des tiers (150).

73. — 2° La même constatation se dégage de l'analyse de la décision Walther (C.E. 24 décembre 1926, S. 1926-3-35). Les faits sont

limites de ceux qui résultent normalement du voisinage; de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat. »

(147) Sur cette question, v. Bénoit : « La responsabilité de la puissance publique du fait des explosions », J.C.P. 1953-I-1072; Duez : « La loi de 1921 et la théorie générale de la responsabilité », R.D.P. 1922-190; Rousseau, *cours cité*, p. 190 à 196; Waline, note D. 1946-J-290.

(148) V. *supra*, n° 31.

(149) Sur ce point, v. concl. Lefas précitées, § 2. La S.N.C.F. a été réquisitionnée en vertu de l'arrêté du 24 août 1939 (D. 1946-J-290).

(150) Dans les cas exceptionnels où des particuliers retirent un avantage du service, ils ne bénéficient pas du système de la responsabilité sans faute : ainsi, l'industriel travaillant pour la défense nationale (C.E. 5 décembre 1924, Burgalasse, R. 988) : « Considérant que, si en vertu de l'article premier de la loi du 3 mai 1921, la responsabilité des dommages causés aux tiers par les accidents sus-indiqués est mise à la charge de l'Etat, il

connus : un maire avait prescrit de détruire par le feu un immeuble contaminé en vue d'enrayer le développement d'une épidémie ; or, les sapeurs-pompiers, chargés de l'opération, avaient causé des dégradations à l'immeuble du requérant. Celui-ci était totalement étranger à l'opération, motivée par le souci de garantir la santé publique contre un fléau ; c'était donc un cas typique où la victime était tiers.

Pour cette raison, le Conseil d'Etat ne manque pas de faire application de la responsabilité sans faute :

« Que ce fait (la propagation du feu dans l'immeuble) est de nature à engager vis-à-vis du requérant la responsabilité de la ville alors même qu'il serait établi, comme elle le soutient, qu'aucune faute n'a été commise par les sapeurs-pompiers dans l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée. »

74. — Cette analyse des diverses applications du risque confirme donc que la responsabilité sans faute ne concerne que les victimes qui sont tiers vis-à-vis du service qui leur a causé un préjudice.

§ 4. — *Domaine d'application du système de la faute de service*

75. — Après avoir étudié les cas d'application des systèmes de responsabilité étrangers à la faute de service, on peut, par soustraction, déduire le domaine du système de la faute.

Pour la caractériser d'une manière plus positive, on se heurte à une difficulté quasi insurmontable : les hypothèses, où la jurisprudence subordonne la responsabilité à la preuve d'un mauvais fonctionnement des services, sont tellement nombreuses, tellement variées, qu'il est impossible d'en opérer le recensement exhaustif. Toutefois, il est permis d'affirmer, qu'en principe, ce système ne concerne que la réparation des dommages subis par les seuls usagers. C'est donc le concept d'usager qui apparaît comme le critère de délimitation du domaine d'application du système de la faute de service.

Cependant, dans deux cas, tiers et usagers sont soumis au même régime : pour obtenir réparation, ils doivent établir l'existence d'une faute de service.

C'est pourquoi l'étude de ces deux questions nous retiendra successivement.

résulte, tant des termes de cet article que des travaux préparatoires, que le législateur... n'a pas entendu comprendre les chefs d'entreprise au nombre des tiers visés à l'article ci-dessus rappelé... »

En l'espèce, le requérant, n'ayant pas établi de faute à la charge de l'Administration militaire, est débouté.

76. — A) *Cas général : Le système de la faute de service s'applique aux dommages subis par les seuls usagers*

Par usager des services publics, il faut entendre tout administré qui retire une contrepartie du service dont l'activité lui a été préjudiciable ou qui, au moment où il subit un dommage, était lié au service par un certain rapport de droit.

Pour administrer la preuve que c'est bien la qualité d'usager de la victime qui détermine l'application de système de la faute de service, on peut d'abord invoquer les « matières mixtes » précédemment analysées (emploi par la police d'armes dangereuses — refus d'exécuter les sentences judiciaires). Dans ces hypothèses, en effet, le Conseil d'Etat, pour ventiler les domaines de la faute et du risque, se fondait explicitement sur la nature de la victime : suivant que le particulier lésé était « visé » par l'opération de police ou, au contraire, « étranger » à elle, c'était la faute de service ou le risque qui s'appliquait (151).

Mais, en dehors de ces hypothèses assez particulières, on peut donner d'innombrables exemples de cette corrélation entre le type de victime et le type de responsabilité. Contentons-nous de trois illustrations choisies dans des domaines aussi divers que possible.

77. — *Dommages causés par les services de lutte contre l'incendie*

Quand un incendie se déclare, le propriétaire du local où a pris naissance le sinistre réclame l'intervention urgente des sapeurs-pompiers. De ce fait, il se présente comme usager du service de lutte contre l'incendie puisqu'il exige de lui certaines prestations, qu'il est, d'ailleurs, en droit d'obtenir puisque la sécurité publique est menacée.

Pour condamner les collectivités administratives dont dépendent le service, le Conseil d'Etat exige toujours la preuve d'une faute lourde. Celle-ci peut d'ailleurs s'analyser soit en une inaction critiquable du service, qui n'a rien tenté pour réduire le sinistre (C.E. Sect. 17 juillet 1953, Narcé, R. 384), soit, au contraire, en une intervention positive qui a eu pour conséquences d'aggraver le dommage (C.E. Sect. 29 février 1952, Soc. d'assurances « La Séquanaise », R. 145) (152).

(151) V. *supra*, n°s 64 à 70.

(152) « ... Qu'il résulte de l'instruction... que les dommages corporels et les dommages aux hôtels ont été aggravés par les fautes lourdes commises par la ville de Marseille dans l'organisation et le fonctionnement de son service de lutte contre l'incendie et consistant dans l'insuffisance grave, en quantité et en qualité, du personnel et du matériel, dans l'absence de direc-

Si, par contre, l'incendie avait été provoqué par l'Administration dans un but de salubrité publique, par exemple pour détruire un immeuble qui se révélait être un foyer d'épidémie, et si au cours de cette opération des propriétés voisines avaient été détériorées, le système du risque reprendrait son emprise puisque, dans ce cas, la victime est tiers (arrêt Walther précité).

78. — *Dommages causés par les services de l'enseignement public*

En dehors des dommages causés par les maîtres, les élèves des écoles de l'Etat peuvent être blessés au cours de récréations ou pendant les heures de classe. Très tôt, le Conseil d'Etat a admis la possibilité d'une réparation mais a toujours subordonné celle-ci à la preuve d'un mauvais fonctionnement du service (153).

En effet, les élèves constituent un exemple typique d'usagers bénéficiaires. Le service fonctionne gratuitement à leur profit et c'est à la suite d'un choix libre des parents que les enfants ont été confiés aux établissements d'enseignement. Il est alors tout à fait normal qu'on ne puisse mettre en cause la responsabilité du service que si un défaut d'entretien ou une absence de précautions nettement caractérisés mettent en péril la sécurité des élèves.

79. — *Dommages causés par les services hospitaliers*

Les malades, soignés dans les hôpitaux civils ou militaires, sont susceptibles de souffrir des dommages au cours de leur traitement et, à ce propos, la jurisprudence consacre une distinction entre les actes médicaux ou chirurgicaux et les simples actes de service. Le régime de responsabilité n'est pas identique dans les deux cas (154).

Mais, en toute hypothèse, les usagers, qu'ils soient soignés à titre gratuit ou, au contraire, moyennant paiement des frais d'hospitalisation, sont soumis à un système de responsabilité unique (155) : ils n'obtiennent réparation que sur la base de la faute de service. Ce principe incontesté, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le rappeler à propos d'une affaire où un Conseil de préfecture avait cru

tion et de coordination des manœuvres, ainsi que dans l'ignorance technique et dans les maladresses inexcusables des pompes et des échelles... »

(153) Voir J.P. citée *infra*, n° 158, et, à titre d'exemple : C.E. 14 février 1925, Directeur de l'Assistance Publique. R. 156 (« qu'il résulte de l'instruction que l'accident n'a pas eu pour cause une faute des sapeurs-pompiers de nature à engager la responsabilité de l'Etat. »).

(154) V. *infra*, Jurisprudence, note 270.

(155) V. Cass. civ. 19 mars 1935, Hospices civils de Strasbourg (motifs). S. 1935-I-267.

devoir appliquer le système de la responsabilité sans faute à un malade usager du service (C.E. 21 décembre 1938, Commission des hospices de Marseille, R. 968) :

« Que les brûlures survenues... à la suite du traitement... ne pouvaient engager la responsabilité des hospices qu'au cas où il aurait été commis, soit une faute dans l'organisation du service, soit une faute lourde dans le traitement ;

« Que, par suite, c'est à tort que, par l'arrêté attaqué, le Conseil de préfecture a admis qu'il suffisait, pour que cette responsabilité fût engagée, qu'il existât entre le fonctionnement du service et le préjudice subi une relation de cause à effet. »

On pourrait multiplier ces exemples à l'infini... mais ils suffisent à prouver que les usagers se voient appliquer le système de la faute de service, dans la théorie générale de la responsabilité administrative comme dans le contentieux des travaux publics.

80. — B) *Hypothèses exceptionnelles : Le système de la faute de service s'applique aux tiers*

Si les tiers sont, en principe, indemnisés sur la base du « risque », la jurisprudence déroge encore à cette règle dans deux hypothèses où, exceptionnellement, le système applicable est celui de la faute de service.

81. — *Dommages causés par les forces de police*

Lorsqu'elles tentent de réprimer les troubles portés à l'ordre public, les forces de police sont obligées d'agir énergiquement et il arrive qu'en essayant d'arrêter des malfaiteurs, les agents blessent des passants. Ceux-ci, quoique tiers vis-à-vis du service, ne peuvent obtenir réparation des dommages subis que sur la base de la faute de service (156).

Cette solution est en contradiction avec le principe suivant lequel c'est la situation de la victime qui détermine le système de responsabilité applicable, puisque les victimes, qu'elles soient usagers ou tiers, sont soumises à un régime identique : celui de la faute de service. Seulement, sur le plan pratique, la portée de cette exception est singulièrement réduite.

Tout d'abord, en effet, l'exception ne vise que les dommages

(156) V. à titre d'exemple : C.E. 17 novembre 1948, Casini, R. 432 (« que l'insuffisance des mesures prises par le service de police en vue de sauvegarder la sécurité des passants lors de l'opération au cours de laquelle s'est produit l'accident a constitué une faute lourde de nature à... »).

causés par les agents eux-mêmes ou par le maniement d'armes non spécialement dangereuses. Dans le cas contraire, si l'accident résulte de l'emploi d'engins entraînant des risques anormaux, la jurisprudence Lecomte-dame Aubergé reecommence à s'appliquer et l'on sait avec quelle netteté elle opère une distinction entre préjudices soufferts par les usagers (« personnes visées par l'opération ») et ceux éprouvés par les tiers (« personnes étrangères à l'opération ») (157). Or, le Conseil d'Etat a donné à la notion d'arme exceptionnellement dangereuse une interprétation très extensive puisqu'il a jugé qu'un revolver ou un simple pistolet devait être considéré comme telle (158), ce qui revient à admettre que les dommages causés par une arme à feu quelconque seront indemnisés sur des systèmes de responsabilité différents selon que la victime est tiers ou usager. En résumé, seuls, les accidents causés par le fait de l'homme échapperont au critère fondé sur la nature de la victime.

En second lieu, dès avant les arrêts de 1949-1951, le juge administratif se montrait extrêmement libéral quant à l'appréciation de la gravité de la faute (159) : tout « usage inconsidéré de l'arme » ou tout manque de sang-froid relevé à la charge de l'agent était de nature à engager la responsabilité de la puissance publique.

Enfin, il convient d'observer que la mise en cause du service de police a été reconnue très tôt dans le cas où la victime est un tiers. La rédaction de la décision Pluchard (C.E. 24 décembre 1909, R. 1029) est très significative à cet égard : un sergent de ville ayant renversé le requérant en procédant à l'arrestation d'un délinquant, le Conseil d'Etat admet que :

« Dans les circonstances où il s'est produit, cet accident qui a entraîné pour le sieur P... une impotence partielle de la jambe droite, doit être attribué à une faute de service engageant la responsabilité de l'Etat. »

Les dommages causés par le fonctionnement des services de police constituent donc une exception plus apparente que réelle à l'unité du système applicable aux tiers. L'anomalie se situe essentiellement sur le plan de la justification de la responsabilité (la faute de service au lieu du « risque »), les solutions de fond sont identiques puisque, de toute manière, les dommages subis par les tiers sont réparés. Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser qu'une évolution se produira en cette matière.

(157) V. *infra*, n°s 65 et 66.
(158) C.E. 1er juin 1951, R. 312; C.E. 27 avril 1953, G.P. 1953-2-174.
(159) V. *infra*, n° 145.

82. — *Dommages causés aux tiers par des aliénés*

Le contentieux des dommages causés aux tiers par le service de garde des aliénés paraît constituer la seconde dérogation à la règle selon laquelle cette catégorie de victimes est indemnisée sur la base de la responsabilité sans faute.

Cependant, après avoir analysé les solutions actuellement consacrées par le Conseil d'Etat, il faudra les expliquer, et donc s'interroger sur leur véritable portée. C'est pourquoi nous procéderons successivement à une description, puis à une interprétation du droit positif.

83. — *Description du droit positif*

Les victimes de dommages causés par des aliénés peuvent mettre en cause, soit les hôpitaux psychiatriques, soit l'Etat. Mais, dans les deux cas, le système de responsabilité appliqué est le même : l'Administration ne voit sa responsabilité engagée que si l'on peut lui reprocher une faute lourde.

Pour condamner les établissements hospitaliers et les collectivités dont ils dépendent, le Conseil d'Etat exige que la victime, tout en se présentant comme tiers vis-à-vis du service, établisse l'existence d'une faute grave si elle veut obtenir réparation du préjudice par elle éprouvé. Cette solution a été posée dans l'arrêt De Bony (C.E. Sect. 27 janvier 1933, S. 1933-3-95) ; en l'espèce, l'incendie qui avait dévasté les bois appartenant au requérant avait été allumé par le pensionnaire d'un asile qui avait réussi à s'échapper en raison de l'insuffisance de la surveillance exercée sur lui (160).

Quant à l'Etat lui-même, il peut être mis en cause pour défaut d'internement ou pour libération prématurée d'un individu dangereux. Par exemple, l'administré victime d'une agression de la part d'un fou circulant en liberté sera en droit de reprocher au préfet de n'avoir pas pris les mesures prévues par la loi du 30 juin 1838, obligeant ce dernier à décider l'internement de toute personne dont l'état d'aliénation est susceptible de compromettre la sécurité publique.

Il semble donc qu'en la matière, la distinction tiers-usagers soit mise en échec, puisqu'elle n'a pas pour effet de soumettre ces deux types de victimes à des systèmes de responsabilité différents. Cette conclusion provisoire a pourtant besoin d'être notablement nuancée.

(160) C.E. 3 février 1956, Dép. de la Somme c. Harrau, R.P.D.A. 1956, n° 80.

84. — *Interprétation du droit positif*

Avant d'essayer d'expliquer l'anomalie qu'on vient de relever, il convient de formuler deux remarques.

Tout d'abord, il faut observer que si tiers et usagers sont assujettis au même système de responsabilité, les conditions de mise en œuvre de celle-ci varient en fonction de la situation de la victime. Alors que les tiers doivent établir une faute lourde (161), les usagers, c'est-à-dire les aliénés eux-mêmes, sont obligés de prouver que le service a commis à leur préjudice une faute manifeste et de particulière gravité (162). Le type de victime joue donc ici encore un rôle : s'il ne commande pas l'application de deux systèmes différents, il détermine néanmoins des solutions spécifiques au plan du régime de la responsabilité.

D'autre part, cette disparité dans le degré de faute exigé présente une importance pratique considérable. Si la faute manifeste et de particulière gravité est très difficile à établir (163), la faute lourde, au contraire, est appréciée d'une manière assez libérale par le Conseil d'Etat. Une décision récente (C.E. 3 février 1956, Dép. de la Somme-Harrau) permet de justifier cette affirmation. Le domicile du requérant avait été cambriolé par un évadé d'un hôpital psychiatrique, qui était titulaire de nombreuses condamnations et qui s'était évadé à plusieurs reprises ; le juge admet :

« Que les conditions... dans lesquelles s'est évadé le sieur N... attestent l'insuffisance de la surveillance dont il a été l'objet ; que cette insuffisance constitue, en l'espèce, une faute lourde de nature... »

Il semble donc que, dans ses dernières décisions, le Conseil d'Etat qualifie de « faute lourde » le seul fait pour le service de n'avoir pu empêcher l'évasion d'un pensionnaire.

Les observations précédentes font présumer qu'en pratique les dommages éprouvés par les tiers seront presque automatiquement

(161) C.E., sect., 27 janvier 1933, de Bony, et C.E. 3 février 1956, Dép. de la Somme c. Harrau, précité.

Avant 1933, la faute « manifeste et de particulière gravité était exigée » : C.E. 24 juin 1921, Lupiac, R. 632.

(162) *Responsabilité des hôpitaux :* C.E. 12 avril 1924, Ludeman, R. 409; C.E. 27 octobre 1933, Dame Guillaumie, R. 974; C.E. 21 décembre 1934, Vve Pannetier, R. 1224; C.E. 29 janvier 1936, Chatry, R. 139; C.E. 2 décembre 1936, Vve Brun, R. 1054. — *Responsabilité de l'Etat* (libération prématurée d'un aliéné) : C.E. 18 décembre 1942, Chayron, R. 355; C.E. 21 janvier 1953, Stain, R. 29.

(163) Ainsi, parmi les décisions citées à la note précédente, seule la décision Chatry reconnaît l'existence d'une telle faute.

réparés, bien qu'en théorie, ce résultat soit subordonné à la preuve d'une faute grave, imputable à l'établissement.

85. — La portée pratique de l'anomalie signalée est donc assez réduite; il faut cependant expliquer pourquoi le Conseil d'Etat persiste à indemniser les tiers sur la base du système de la faute de service. Deux motifs essentiels paraissent légitimer cette exigence inhabituelle.

En premier lieu, il faut se garder d'oublier que le dommage dont la victime poursuit la réparation présente une particularité: il n'est pas le fait direct du service, mais il a été, en réalité, provoqué par les agissements de l'aliéné; il s'agit donc d'un préjudice causé à un tiers par un « usager » (164). Donc, la responsabilité de l'Administration ne peut être engagée que s'il existe un lien de causalité entre le dommage, d'une part, et le défaut d'internement, la libération prématurée ou l'insuffisance de surveillance, d'autre part. Or, le non-fonctionnement (absence d'internement) ou le mauvais fonctionnement du service (libération hâtive, défaut de surveillance) s'apprécient essentiellement en fonction de l'usager : ainsi, la décision d'internement n'est possible que si certaines conditions de fait, relatives à l'usager, sont réunies (165). C'est donc de l'analyse des rapports « usager »-« service » que naîtra l'éventualité d'une mise en cause de l'Administration. Le particularisme de la solution adoptée (non-application de la responsabilité sans faute) correspond à la singularité de la situation en cause (dommage causé directement par un usager et indirectement par la faute du service).

Ensuite et surtout, le contentieux des dommages causés par le service de garde des aliénés constitue une sorte de cas-limite dans lequel l'opposition entre tiers et usager n'est pas nettement tranchée. Sans doute, dans les exemples précités, la victime est bien tiers vis-à-vis du service, mais sa situation n'est pas tellement différente de celle dans laquelle se trouverait un usager bénéficiaire légal qui aurait subi un préjudice de la part d'un service auquel il serait en droit d'exiger une certaine prestation : la garantie de la sécurité publique. Cette difficulté se rencontre dans tous les cas où l'ordre public est en jeu, et le Conseil d'Etat, peu soucieux d'étendre le bénéfice de la responsabilité sans faute à des catégories

(164) Il s'agit d'ailleurs, soit d'un « usager virtuel » (si l'internement n'a pas eu lieu), soit d'un « ex-usager » (si la libération a été prématurée).

(165) Ainsi, l'individu doit être vraiment dangereux pour l'ordre public, le préfet doit avoir été avisé de cet état de choses... : C.E., ass., 23 janvier 1931, Garcin, S. 1931-3-97, concl. Latournerie, note Bonnard; C.E. 11 juillet 1952, Bruyère, R. 375.

trop nombreuses de victimes, préfère maintenir sa jurisprudence traditionnelle, sauf à faciliter l'indemnisation en appréciant largement la notion de « faute lourde » (166). Dans certains domaines, le juge administratif a précisé la distinction « tiers-usagers » car la fréquence des recours l'incitait à approfondir les fondements de ses solutions, par exemple en matière de refus d'exécuter les sentences judiciaires (167) ou encore en matière de dommages causés par l'emploi d'armes dangereuses (168). Réciproquement, c'est la rareté des accidents provoqués par le mauvais fonctionnement du service de garde des aliénés qui explique le retard manifesté par ce contentieux en ce qui concerne le système de responsabilité applicable.

86. — *Conclusion*

Cette analyse jurisprudentielle nous autorise à émettre deux conclusions.

En premier lieu, une évolution apparaît très possible, sinon probable. En effet, dans un domaine voisin, celui de la garde des délinquants, un revirement vient de se produire. Jusqu'à une date très récente, les dommages causés aux tiers par le mauvais fonctionnement de ce service étaient réparables sur la base du système de la faute (169). Or, un arrêt de section du 3 février 1956, Min. de la Justice-Thouzellier (R.P.D.A. 1956, n° 79, note F.P. Bénoit) vient de consacrer une nouvelle application du « risque ». Les faits de l'espèce étaient les suivants : le sieur Thouzellier avait été victime d'un cambriolage de la part de deux pensionnaires d'une maison d'éducation surveillée qui, au cours d'une promenade collective, avaient réussi à échapper à la garde de l'« éducateur » préposé à la conduite du groupe. Comme le relève l'arrêt, aucune faute ne pouvait être reprochée à l'Administration, puisque la direction de l'établissement avait aussitôt signalé la disparition des fugitifs à la gendarmerie. Cependant, la victime est indemnisée pour le motif :

« Qu'il résulte de l'ensemble des prescriptions de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, modifiée par la loi du 24 mai 1951, que le législateur a entendu mettre en œuvre dans ce domaine des méthodes nouvelles de rééducation (transformation du système d'incarcération en un régime plus libéral d'éducation surveillée) ;

(166) V. *infra*, Titre I, chap. IV, II[e] Partie.
(167) V. *supra*, n[os] 67 à 70.
(168) V. *supra*, n[os] 65 et 66.
(169) V. C.E. 4 janvier 1918, Zulemaro et Duchesne (2 arrêts), R. 9.

« Que les dites méthodes créent un risque spécial pour les tiers résidant dans le voisinage, lesquels ne bénéficient plus des garanties qui résultaient pour eux des règles de discipline antérieurement en vigueur ;

« Qu'il suit de là que la responsabilité du service public, en raison des dommages causés aux *tiers* par les pensionnaires de ces établissements, ne saurait être subordonnée à la preuve d'une faute commise par l'Administration, mais découle des conditions mêmes dans lesquelles fonctionne le service public. »

Il n'est donc pas chimérique de penser que, dans les années à venir, la jurisprudence administrative fera disparaître les rares exceptions au principe suivant lequel les tiers sont indemnisés sur la base de la responsabilité sans faute.

En second lieu, les hésitations jurisprudentielles précédemment décrites confirment *a contrario* combien la nature de la victime commande l'étendue du champ d'application des différents systèmes de responsabilité, puisque les matières qui paraissent faire exception au principe sont justement celles dans lesquelles la distinction entre tiers et usagers est le plus difficile à mettre en œuvre. Les divers types de victimes ne sont pas, en effet, des catégories abstraites, idéales, mais des systématisations de la réalité, non exclusives comme telles de certains cas-limites. C'est, d'ailleurs, cette souplesse, cette relativité des termes de la classification, qui a incité le Conseil d'Etat à la choisir comme critère de délimitation, car les méthodes juridictionnelles doivent traduire l'infinie variété des situations de fait.

87. — Il est donc possible de résumer ainsi le droit positif :

1° Si le particulier lésé est victime d'un accident de circulation, le choix du système de responsabilité sera déterminé par la situation de la victime. Si elle utilise elle-même un véhicule automobile, elle sera indemnisée sur la base de la faute du droit privé : au contraire, les piétons et les cyclistes bénéficieront de l'application du système de la présomption de responsabilité.

2° Si la victime est un agent ou un collaborateur occasionnel de l'Administration, le dommage subi sera réparé en dehors de tout appel à l'idée de faute, puisque l'indemnisation de ce préjudice apparaît comme la contrepartie des avantages que le service a retirés de cette collaboration.

3° Si la victime est usager, elle doit établir une faute de service pour pouvoir engager la responsabilité de l'Etat. C'est donc le système de la faute de droit public qui s'applique dans cette hypothèse.

4° Si, enfin, la victime est « tiers », les dommages subis sont très généralement réparés sur la base du « risque ». Il est toutefois fait exception à cette règle dans deux cas particuliers (dommages causés par les forces de police n'utilisant pas d'armes dangereuses, dommages causés par les internés) dans lesquels la jurisprudence semble continuer à appliquer le système de la faute.

C'est donc bien la situation de la victime qui détermine le choix du système de responsabilité en droit administratif.

DEUXIEME PARTIE

L'INFLUENCE DE LA SITUATION DE LA VICTIME SUR LE REGIME INTERNE DE CHAQUE SYSTEME DE RESPONSABILITE

88. — De quelle manière et dans quelle mesure la situation de la victime peut-elle exercer une influence au plan du régime de la responsabilité ? C'est à la solution de ce problème qu'il faut désormais s'attacher car il importerait assez peu que le type de victime détermine l'application par le juge de tel ou tel système de responsabilité, si, à cette multiplicité des systèmes, ne correspondait pas une pluralité de régimes.

Cette prise en considération de la situation de la victime se manifeste d'ailleurs sous deux formes très différentes, qu'il convient de décrire dès maintenant.

89. — En premier lieu, ce rôle de la victime s'observe dans le *choix* des conditions de mise en œuvre de la responsabilité. Selon qu'il s'agit, par exemple, de réparer les dommages éprouvés par un tiers ou par un usager, le juge subordonnera l'indemnisation à l'existence d'un dommage anormal éprouvé par la victime ou, au contraire, à la preuve d'une faute de service reprochée à l'Administration. Certains régimes seront donc plus favorables que d'autres à la victime.

Pour mesurer la portée exacte de ces avantages, il faudra examiner avec précision les conditions de mise en œuvre de la responsabilité spécifique à chaque type de victime ; mais on peut prévoir que, si la jurisprudence a substitué, dans certains domaines, la responsabilité sans faute ou la présomption de responsabilité au système antérieurement consacré de la faute de service, c'est que le Conseil d'Etat a entendu faciliter la réparation des dommages et qu'en conséquence, il a modifié les éléments du régime de la responsabilité.

Cette diversification apparaît donc comme le prolongement naturel de la multiplicité des systèmes.

90. — Mais l'influence de la victime ne se limite pas à ce plan : elle revêt aussi une deuxième forme dans laquelle ce n'est plus le choix, mais *l'appréciation* des conditions de mise en œuvre qui s'effectue en fonction d'éléments relatifs au sort de la victime. Non seulement la prise en considération de la situation de la victime commande le choix de solutions variables selon que le particulier lésé est usager, tiers, égal ou agent, mais encore, dans chaque cas, les éléments retenus seront appréciés en fonction de la situation du particulier lésé.

Pour mettre en lumière ce rôle de la victime, il est d'ailleurs indispensable de poser correctement les termes du problème car l'apparence ne doit pas masquer la réalité ; et, sur ce point capital, l'analyse classique présente le droit positif d'une manière défectueuse, erreur qui procède d'une vue superficielle de la question. L'exemple de la responsabilité pour faute nous permettra d'illustrer l'observation critique précédente.

91. — D'après la doctrine classique, pour ce système de responsabilité, un droit à réparation serait reconnu à la victime si trois éléments sont réunis : une faute, un dommage et un lien de causalité unissant le dommage à la faute. Cette présentation traditionnelle doit logiquement induire à penser que la solution qui sera apportée au problème de responsabilité sera exclusivement déterminée par des considérations ayant trait au service, auteur du dommage.

En effet, si l'on examine les trois conditions, on voit immédiatement que l'existence d'un préjudice souffert par la victime n'est pas, en réalité, une exigence particulière au type de responsabilité étudié, mais seulement une preuve du caractère civil de la responsabilité administrative ; en outre, la nécessité d'un rapport causal entre le fait initial et le dommage est une règle de nature objective, étrangère à la situation de la victime. C'est donc, finalement, l'élément relatif à l'auteur du dommage, c'est-à-dire la faute de service, qui apparaît comme la condition primordiale à laquelle l'indemnisation reste subordonnée.

Cette analyse offre l'inconvénient de fausser le point de vue sous lequel il faut envisager le problème. En effet, la notion de faute de service, que les auteurs estiment être fondamentale, n'est pourtant qu'un concept dérivé, négatif, puisque, selon la fameuse définition de Planiol : « Toute faute est la violation d'une obligation préexistante. » Mais cette obligation, cette norme initiale que l'Administration devait respecter, ce n'est pas autre chose que l'image inversée d'un concept premier, essentiel, à savoir le droit qui est reconnu à l'administré. La faute de service ne doit donc

pas s'apprécier exclusivement en fonction des irrégularités commises par le service par référence à une ligne de conduite idéale, mais aussi et surtout par rapport à l'étendue du droit que possède l'usager vis-à-vis de l'Administration. Toute responsabilité pour faute implique donc la violation, par l'Administration, d'un droit garanti à l'administré. Ici encore, la nature de la victime exerce une influence déterminante sur le régime de la responsabilité.

92. — Il peut sembler surprenant que ce rapprochement indispensable entre responsabilité et droit subjectif n'ait pas fait l'objet d'une étude systématique. Cette lacune est cependant explicable; elle résulte du caractère jurisprudentiel de la responsabilité en droit administratif.

En effet, le juge saisi d'un recours en indemnité ne peut statuer que sur la violation du droit reconnu à la victime et sur la responsabilité qui en découlera éventuellement : il n'en découvrira l'existence qu'en en constatant la violation. Les prérogatives reconnues aux diverses catégories d'administrés sont donc difficiles à préciser. Il y a là un phénomène curieux, ce qu'on pourrait appeler « l'illusion du contentieux », dont un auteur a d'ailleurs dénoncé les méfaits à propos du recours pour excès de pouvoir (170), phénomène qui ne doit pas pourtant abuser si l'on veut dégager la véritable nature des problèmes de responsabilité.

93. — Pour mettre en évidence l'influence de la situation de la victime sur le régime de la responsabilité, il convient donc de déterminer au préalable l'étendue du droit reconnu à chaque catégorie de victimes. C'est seulement à partir du moment où ce droit a été violé par le mauvais fonctionnement des services publics que l'égalité des citoyens entre eux et devant les charges publiques est rompue et, qu'en conséquence, l'Administration sera obligée de réparer les dommages causés. Cet examen constituera l'objet du Titre premier de cette deuxième partie.

Dans un Titre II, il faudra étudier le jeu des causes d'exonération à l'égard des différents types de victimes. Cette analyse sera le complément indispensable de l'étude précédente puisque l'effet exonératoire de la force majeure, du cas fortuit et du fait d'un tiers est fonction de la situation de la victime.

(170) Eisenmann : cours de doctorat 1949-1950, p. 337 et suiv., notamment p. 343 : « ... au lieu d'en rester à la règle de sanction, toujours remonter à la règle qui détermine initialement la conduite du sujet auquel elle sera appliquée par le juge, la règle qui lui dit ce qu'il doit faire ou ce qu'il peut faire. »

TITRE PREMIER

L'ETENDUE DES DROITS RECONNUS AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE VICTIMES

94. — La victime n'a pas les mêmes droits à l'égard de l'Administration selon qu'elle se présente comme agent, égal, tiers ou usager. Cette disparité ne fait d'ailleurs que refléter la diversité des situations à l'occasion desquelles l'administré risque de subir des dommages : quoi de commun, par exemple, entre un agent blessé au cours de son service et un riverain dont la propriété est inondée à raison du défaut d'entretien d'un ouvrage public ?

Pour préciser le contenu du droit dont l'administré est fondé à exiger le respect de la part de l'Administration et dont la violation sera source de responsabilité, il faut analyser les conditions de mise en œuvre de la responsabilité, conditions spécifiques à chaque type de victime. Et, comme le droit administratif offre l'exemple d'une gamme de régimes plus ou moins favorables au particulier lésé, on doit choisir comme principe de base de la classification, le dénominateur commun aux différentes hypothèses de responsabilité civile, c'est-à-dire le préjudice.

La jurisprudence fournit ainsi trois groupes de solutions : le « seuil » de responsabilité étant fixé à raison :

— soit de la simple existence du préjudice (tout préjudice certain est alors réparé) ;

— soit des caractères intrinsèques du préjudice (seul le préjudice d'une certaine ampleur sera réparé) ;

— soit de l'origine du préjudice (seul le préjudice illicite, causé par une faute, sera réparé).

Cette gradation commandera l'ordre de nos développements : nous étudierons successivement :

Les droits reconnus aux victimes d'accidents de circulation (chapitre I[er]) ; aux agents (chapitre II) ; aux tiers (chapitre III) ; aux usagers (chapitre IV).

Chapitre Premier

LES DROITS RECONNUS AUX VICTIMES D'ACCIDENTS DE CIRCULATION

95. — Les régimes de responsabilité des victimes d'accidents de circulation sont très voisins en droit administratif et en droit civil. Cette ressemblance n'est pas fortuite : le Conseil d'Etat a aligné volontairement ses solutions sur celles de la jurisprudence judiciaire puisque aucun motif ne justifiait, sur ce point, l'autonomie du droit public. Les conducteurs des véhicules administratifs étant soumis aux mêmes obligations que les automobilistes privés, il paraissait équitable d'unifier le régime de responsabilité des victimes.

Mais ce désir d'assimilation ne se traduit que sur le plan des conditions de mise en œuvre de la responsabilité. En ce qui concerne le domaine d'application des deux systèmes (faute et présomption de responsabilité), nous avons observé que la présomption de responsabilité avait, en droit administratif, un champ d'application beaucoup plus restreint qu'en droit civil puisque le Conseil d'Etat établit une corrélation entre la situation de la victime et le système de responsabilité.

§ 1. — *Le régime de responsabilité applicable aux victimes qui utilisent un véhicule automobile*

Lorsque la victime, au moment de l'accident, était passager ou utilisait une automobile, elle ne peut obtenir l'indemnisation des préjudices qu'elle a éprouvés que si elle établit une faute à la charge du conducteur du véhicule administratif (171).

(171) *Collisions :* C.E. 28 décembre 1949, Vve Jerace, R. 583 (« ...que la dame J... n'apporte pas la preuve que l'accident dont son mari a été victime soit dû à une faute du conducteur du véhicule militaire; que, dès lors, elle n'est pas fondée à réclamer la réparation du préjudice... »). *Transports bénévoles :* C.E. 26 octobre 1949, Vve Leturck, R. 436; C.E. 10 novembre 1950, Moreau, R. 549.

La responsabilité est donc subordonnée à la réunion de deux éléments : un préjudice et une faute.

96. — L'exigence d'un préjudice ne soulève d'ailleurs aucune difficulté ; elle résulte du caractère « civil » de la responsabilité. Le seul point digne de remarque est qu'ici la rupture de l'égalité, la violation de l'obligation, provient du fait même de l'accident. Tout dommage, quelle que soit son importance ou sa nature, sera indemnisé. Aucune distinction n'est à établir entre le préjudice corporel (blessures, incapacité de travail...) et le préjudice matériel, ni entre le dommage grave ou les conséquences peu importantes de l'accident (172). Le « seuil » de responsabilité est fixé à son niveau le plus bas puisqu'il coïncide avec l'existence même du dommage.

97. — Analyser ce régime de responsabilité consiste donc essentiellement à préciser le contenu de la notion de « faute ».

Puisque le concept de faute est un concept second, il faut déterminer la norme dont la violation sera constitutive de faute. Or, cette opération est aisée : la norme, c'est le Code de la Route, texte qui énumère de façon suffisamment détaillée la liste des obligations dont le respect s'impose à tout automobiliste.

Les fautes du conducteur, qui engageront la responsabilité de l'Etat dans les hypothèses de collisions ou de transport bénévole, sont les divers manquements à la réglementation édictée par le Code de la Route. A titre d'exemples, citons ceux qui sont le plus fréquemment relevés par le Conseil d'Etat : excès de vitesse (173) ; méconnaissances de la priorité (174) ; fausses manœuvres (175) ; changements de direction brusques et imprévus (175)... Ces agissements reprochés aux conducteurs des véhicules de l'administration sont donc identiques aux « fautes de droit privé » sanctionnées par les tribunaux civils ou répressifs.

Envers les passagers, le transporteur bénévole doit en outre respecter l'obligation générale de prudence et de diligence, telle

(172) C.E. 15 novembre 1954, Sarrazin, R. 595.

(173) C.E. 20 mai 1949, Veyron, R. 233; C.E. 30 juillet 1949, Ferrier, R. 414; C.E., sect., 10 février 1950, Lafourcade, R. 104; C.E. 7 juin 1950, Couzinier, R. 350; C.E. 7 juillet 1950, Butscher, R. 427; C.E. 18 juillet 1951, Dourlans, R. 415; C.E. 5 juillet 1952, Buffille, R. 364.

(174) C.E., ass., 4 mars 1949, Vve Fantin, R. 111; C.E. 10 mars 1950, Lachambre, R. 163; C.E. 2 juillet 1951, Robe, R. 339; C.E. 18 février 1952, National Employers Mutuals, R. 115.

(175) C.E., ass., 4 mars 1949, Martinez, R. 112; C.E. 17 mars 1950, Sté Cochard, R. 172; C.E. 7 juillet 1950, Vve Bresson, R. Tab. 871.

(176) C.E. 18 juin 1951, Soula, R. Tab. 826; C.E. 12 mars 1954, Delas.

qu'elle est formulée par l'article 1382 du Code Civil. Ainsi, la responsabilité de l'Etat est engagée à l'occasion d'un accident causé par le refus du conducteur de permettre au passager de descendre du camion administratif, alors que le transporté était arrivé à destination (C.E. Ass. 4 mars 1949 D^elle^ Pierre R. 112).

98. — *Caractère du droit reconnu à la victime*

Puisque tout administré qui a subi un préjudice causé par la faute du conducteur d'un véhicule administratif est en droit d'exiger l'indemnisation du dommage éprouvé, on peut dire que la jurisprudence administrative consacre au profit de la victime un véritable droit à la sécurité relative. Inversement, l'administration est tenue de respecter, comme tout automobiliste, les dispositions édictées par le Code de la Route.

§ 2. — *Le régime de responsabilité applicable aux piétons ou cyclistes, victimes de la circulation des véhicules administratifs*

99. — Avant d'étudier les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat à l'égard des piétons ou cyclistes, victimes de la circulation des véhicules administratifs, il est indispensable de retracer très brièvement l'évolution dont le droit positif est l'achèvement. Cette description met, en effet, en relief, le parallélisme des jurisprudences judiciaire et administrative en ce domaine, parallélisme qui s'observe d'abord sur le plan superficiel des formules des décisions juridictionnelles. Faute, présomption de faute, présomption de responsabilité : telles sont les étapes qui jalonnent l'évolution de Droit Civil, tels sont aussi les stades successivement franchis par le Conseil d'Etat.

A la fin du XIX^e^ siècle, la doctrine découvre dans le paragraphe 1 de l'article 1384 C. Civ. ainsi libellé : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, *ou des choses que l'on a sous sa garde* », la base d'une obligation entraînant, pour le gardien d'une chose inanimée, la charge d'une présomption de faute. Les tribunaux judiciaires en font application pour les dommages causés par l'explosion de la chaudière d'un navire, d'une locomotive ou par le fait d'une automobile (177). Mais en 1930 les Chambres Réunies de la Cour

(177) Civ. 20 juin 1896, D.P. 1897-I-433; Cass. Req. 3 juin 1904, D.P. 1907-I-177, note Josserand; Cass. civ. 21 janvier 1919, D.P. 1922-I-25; Cass. civ. 29 juillet 1924, S. 1924-I-321, note Esmein, D.P. 1925-I-5, note Ripert; Cass. civ. 21 février 1927, S. 1927-1-137, note Esmein, D.P. 1927-1-97, note Ripert.

de Cassation substituèrent, à la suite des conclusions du Procureur général Matter, à la présomption de faute, l'expression assez ambiguë de présomption de responsabilité (178) qui, depuis, a été consacrée par une jurisprudence constante.

Quant au Conseil d'État, il avait commencé par adopter la responsabilité pour faute prouvée (voir par exemple C.E. 8 juin 1917, Vasseur, R. 454 ; C.E. 9 juillet 1920, Bord-Iridon R. 688) ; puis par la célèbre décision Société d'assurances mutuelles « Les Travailleurs Français » (C.E. 22 décembre 1924 S. 1926.3.1 note Hauriou), il avait admis que « les conditions particulièrement dangereuses de la circulation automobile doivent faire admettre une présomption de faute à la charge du conducteur » ; enfin, un an après la Cour de Cassation, il devait consacrer la formule de l'arrêt Jeand'heur (179) qui deviendra habituelle (180).

Cette analogie formelle, cette ressemblance se traduit concrètement par une identité entre les régimes de responsabilité élaborés par les deux ordres de juridiction.

100. — Comment les victimes peuvent-elles être indemnisées ? Quelles sont les conditions de mise en œuvre de la responsabilité ?

— Elles sont doubles.

La première exigence à laquelle le Conseil d'État subordonne la réparation est l'existence d'un préjudice souffert par la victime. Mais, ici, comme dans l'hypothèse précédemment analysée, le juge administratif ne formule aucune restriction relative aux caractères que doit présenter le préjudice pour être réparable : tout dommage, même peu important, est susceptible d'être indemnisé (181).

101. — La deuxième condition de la responsabilité est que le préjudice ait été causé par le « fait actif » de l'automobile administrative. Que faut-il entendre par cette expression ? Avant de répondre à cette question, il importe de faire deux remarques.

Tout d'abord, l'examen du fait actif de la chose n'est-il pas relatif au problème de la causalité ? Cette exigence ne devrait-elle

(178) Cass. réun. 13 février 1930, D.P. 1930-1-57, rapport Le Marc'hadour, concl. Matter, note Ripert, S. 1930-I-121, note Esmein.

(179) C.E. 5 mars 1931, Rouby, R. 257 : « Considérant que, si les conditions particulièrement dangereuses de la circulation automobile doivent faire admettre une présomption de responsabilité à la charge du conducteur du véhicule qui a causé l'accident... »

(180) Cependant, certaines décisions, parfois nettement postérieures à 1931, emploient l'expression « présomption de faute ». Il faut, semble-t-il, y voir non des solutions dissidentes, mais de simples « lapsus calami » échappés à la plume des rédacteurs des arrêts.

V. par exemple : C.E. 10 décembre 1948, Trignan, R. 470; C.E., sect., 26 décembre 1951, Magniez, R. 621.

(181) C.E. 16 juin 1950, Vve Dumas, R. Tab. 879.

pas être étudiée plus loin (182) dans les développements consacrés aux limites de l'obligation ? L'objection n'est fondée qu'en apparence. En effet, l'interprétation jurisprudentielle de cette expression permet d'affirmer que « fait actif de la chose » et « fait ayant entraîné l'accident » ne sont pas des formules équivalentes ; et c'est justement le rôle de la présomption de responsabilité de dissocier ces deux notions, en particulier sur le plan de la preuve.

En second lieu, l'exégèse des arrêts rendus par le juge administratif ne fournit pas à l'interprète des éléments suffisants pour préciser le sens exact de cette notion de « présomption de responsabilité ». Excepté quelques rares décisions, le Conseil d'Etat se contente d'appliquer ou de refuser la présomption (183) sans se soucier, en apparence du moins, de formuler les principes permettant de déterminer les conditions de mise en œuvre de la responsabilité — on est donc obligé de se référer aux décisions des tribunaux judiciaires qui sont, elles, beaucoup plus explicites.

102. — Ces observations faites, il semble qu'on puisse caractériser le régime de responsabilité étudié de la façon suivante : pour obtenir réparation, la victime a seulement à établir que le véhicule administratif est intervenu d'une *manière quelconque* dans la réalisation du dommage ; elle n'a pas à prouver que le véhicule des services publics *a causé l'accident*. Les quelques arrêts qu'on peut invoquer ici démontrent l'extrême libéralité manifestée par le juge, en ce qui concerne le contenu de la preuve que doit apporter la victime.

D'abord, il est certain que le cycliste ou le piéton peuvent être indemnisés même s'ils ne sont pas entrés en contact matériel avec l'automobile de l'administration. Les arrêts rendus sur ce point par les deux ordres de juridiction consacrent des solutions analogues et favorables aux victimes (184).

En outre, pour établir qu'il y a fait actif de la chose, le juge

(182) V. II[e] Partie, Titre II.

(183) V. I[re] Partie, Titre II, chap. II.

M. Chapus formule la même observation, *op. cit.*, n° 294.

(184) Cass. Req. 1[er] juillet 1941, D.A. 1941-J-355; Cass. civ. 20 mai 1944, D.A. 1944-J-105; C.E., ass., 9 juillet 1948, Capot et Denis, R.D.P. 1948-576, note Waline (hypothèse de collision d'automobiles, « nonobstant le fait que le taxi ne serait pas entré en contact avec la roue détachée de la camionnette »); C.E. 18 décembre 1946, Epoux Latgé, R. 310 : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que la dame L..., en circulant à bicyclette sur le pont, a fait une chute qui l'a projetée sous un camion et qui est la cause des blessures dont elle est atteinte; qu'il n'est pas établi que l'intéressée ait été heurtée par ce véhicule, que son conducteur avait immédiatement immobilisé; que, dans ces conditions, l'accident dont elle a été victime ne peut être regardé comme engageant la responsabilité de l'Etat. »

Une lecture rapide de cet arrêt pourrait conduire à penser que

administratif se contente, dans sa jurisprudence la plus récente, de simples présomptions alléguées par le demandeur. Une comparaison entre deux arrêts, qui adoptent des solutions exactement opposées dans des espèces identiques est instructive à cet égard.

Dans la première affaire, la femme du requérant avait été renversée par une automobile. Selon les dires de la victime et le témoignage des personnes qui l'accompagnaient, le véhicule était une voiture militaire. Le Conseil d'Etat considère que ces allégations ne suffisent pas à établir le fait de l'intervention du camion de l'armée dans la genèse de l'accident, et, par voie de conséquence, la responsabilité de l'Etat. Il rejette donc la requête (C.E. 16 février 1949, Muller, R. 79).

Au contraire, le juge a mis à la charge d'un département les conséquences dommageables de l'accident intervenu dans les circonstances suivantes : un piéton avait été mortellement blessé par un camion dont on ignorait l'identité. Or, le conducteur d'un camion appartenant à un service départemental reconnaissait avoir passé sur les lieux de l'accident. Aucun autre véhicule n'ayant emprunté cet itinéraire au moment du dommage, le juge déduit de ces constatations pourtant négatives que « l'accident dont il s'agit a été *causé* par le camion susmentionné » (département de la Savoie C.E. 8 février 1950 R. 89).

Il semble donc que, dans le dernier état de la jurisprudence, le Conseil d'Etat manifeste la volonté de faciliter au maximum la réparation en allégeant considérablement la preuve à établir par la victime ; non seulement celle-ci n'est pas obligée de démontrer que le fait de la chose a été déterminant dans la causalité du dommage, mais encore elle peut établir d'une manière négative (dans l'espèce précitée, par une simple concordance d'horaires) l'intervention quelconque du véhicule.

103. — Ces décisions, rapprochées des arrêts rendus par les tribunaux judiciaires, éclairent le contenu réel de la notion ambiguë de « présomption de responsabilité ». Celle-ci a fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales : la juxtaposition de ces deux éléments semble une hérésie juridique : « On peut présumer un fait ou événement, mais non une responsabilité qui est un aboutissement, un résultat » (185). Cette expression, logiquement contradictoire, est mal choisie ; elle est, au fond, synonyme de pré-

l'irresponsabilité de l'Administration résulte de l'absence de contact entre le camion et la victime. Mais cette interprétation paraît erronée. La solution se justifie par le fait qu'il n'y a pas « fait du véhicule », mais qu'au contraire, la cause de l'accident réside dans la chute de la cycliste.

(185) Chapus, *op. cit.*, n° 304, note 3; Waline, *cours cité*, p. 731.

somption de causalité (186). En effet, ce qui est présumé, ce dont la victime n'a pas à établir la preuve, ce n'est pas une responsabilité (c'est-à-dire une qualification juridique que, seul, le juge a le pouvoir d'affirmer avec force de vérité légale), mais c'est le lien causal reliant le fait initial (l'intervention quelconque d'un véhicule administratif) à ses conséquences (l'intervention, cause génératrice de l'accident).

Cette analyse de la présomption de responsabilité justifie donc, à posteriori, la place qu'elle occupe dans les développements qui précèdent : si cette expression contient bien en germe une référence au problème de l'étiologie du dommage, il est pourtant légitime de l'avoir étudiée ici puisque, justement, les difficultés inhérentes à la causalité disparaissent par le mécanisme de la présomption. L'obligation pesant sur l'administration n'est pas limitée par l'exception de non-imputabilité : ce moyen de défense ne peut être invoqué ici.

104. — *Caractère du droit reconnu à la victime*

Cette étude du régime de la responsabilité des victimes d'accidents de circulation permet de dégager la tendance qui a guidé le Conseil d'Etat en cette matière : le désir d'améliorer la situation des victimes. Ce résultat a été atteint d'abord par le jeu des règles de preuve (transfert de charge de la preuve du demandeur au défendeur par la consécration de la présomption de faute, substituée à la faute simple), puis par la modification des règles de fond (la présomption de faute se transformant en présomption de responsabilité).

Comme, d'autre part, le seuil de responsabilité a été fixé au niveau le plus bas possible (le dommage réparable étant assimilé au dommage quelconque) les préjudices subis par la victime sont automatiquement réparés.

Les victimes ont donc, vis-à-vis de l'administration, un droit à la sécurité absolue, un droit à ne subir aucun dommage de la part de la circulation des véhicules appartenant à l'Etat.

En revanche, comme le régime de la responsabilité est très favorable à la victime, le juge administratif s'est efforcé d'en limiter le domaine d'application aux seules hypothèses où il lui paraissait opportun de faire jouer le système de la présomption de responsabilité. Il le considère comme un type exceptionnel de responsabilité, dont la mise en œuvre doit être suspendue quand le comportement de la victime implique une certaine acceptation des

(186) Mazeaud : « Traité », n°s 1435 et suiv.

risques ; c'est pourquoi il ne l'applique pas aux cas de collisions d'automobiles ou de transport bénévole.

105. — *Conclusion*

Le contenu du droit reconnu aux victimes d'accidents de circulation varie donc en fonction de la situation de la victime. Le particulier qui conduit une automobile est seulement en droit d'exiger des véhicules de l'administration qu'ils respectent les règles de la prudence ; au contraire, le cycliste ou le piéton sont titulaires d'un droit beaucoup plus absolu : celui de ne souffrir aucun dommage de la part des véhicules des différents services publics.

Chapitre II

LES DROITS RECONNUS AUX AGENTS

106. — Le fonctionnement des services publics ne provoque pas uniquement des accidents atteignant les administrés ; il peut aussi être préjudiciable aux agents de l'administration (187). Mais, dans cette dernière éventualité, les principes généraux du droit de la responsabilité sont le plus souvent écartés, pour faire place à la législation des pensions. Celle-ci constitue un mode autonome de réparation puisque l'indemnisation des dommages subis par les fonctionnaires a une base forfaitaire et non indemnitaire. La pension est, en quelque sorte, un traitement prolongé (188). L'obligation d'indemniser les victimes s'impose à l'Etat en vertu de textes législatifs qui dérogent au droit commun jurisprudentiel (189).

Cependant, ce régime forfaitaire ne recouvre pas la totalité des hypothèses : il est abandonné dans deux cas qu'il convient d'examiner. Tout d'abord, il se peut que la victime ne fasse pas partie des cadres administratifs, bien que l'accident se soit produit à l'occasion d'une coopération au service public. On songe ici aux collaborateurs occasionnels de l'administration, qui éprouvent un préjudice du fait de leur concours à une opération d'intérêt général : ils ne bénéficient d'aucun droit à pension.

D'autre part, même si le dommage atteint un agent de l'admi-

(187) On n'étudiera dans ce chapitre que l'hypothèse des dommages causés aux agents par le fonctionnement *matériel* du service. Si le préjudice tire son origine d'un acte *juridique* illégal, les victimes sont indemnisées sur le système de la faute, comme tout administré pouvant exiger de l'Administration le respect du principe de légalité.

(188) V. Bonneau : « La nature juridique du contentieux des traitements et pensions », R.D.P. 1947-296 et suiv., surtout n^{os} 25 à 32; Carcelle et Mas : « Le régime des pensions civiles et militaires » (1950).

(189) A titre d'exemple, voir C.E. 10 février 1954, Dame Lelong, R. 94 : « Considérant que les obligations, dont l'Etat est tenu à l'égard des veuves et des enfants des militaires ou marins, dont la mort a été causée par des blessures reçues ou des maladies contractées ou aggravées par suite de fatigues, dangers ou accidents survenus par le fait ou à l'occasion du service, sont définies par les lois relatives aux pensions militaires et notamment par les articles 14 et suivants de la loi du 31 mars 1919; qu'il résulte de ces dispositions, que le législateur a entendu limiter les obligations de l'Etat à l'attribution aux veuves et orphelins de pensions dans les conditions déterminées par les articles précités, à l'exclusion de toute autre indemnité. »

nistration, la législation des pensions peut ne pas être applicable dans l'espèce considérée.

107. — Vis-à-vis de ces deux types de victime, le Conseil d'Etat n'est pas resté sourd aux impératifs de justice et d'équité et, très tôt, il leur a accordé un droit à réparation, étranger à toute idée de faute. Le fameux arrêt Cames a inauguré cette solution dès la fin du XIX[e] siècle, à l'égard des ouvriers des arsenaux de l'Etat, blessés durant leur travail. Depuis lors, le juge administratif a continué d'appliquer la responsabilité sans faute dans les litiges opposant l'Etat à ses serviteurs, dépourvus de droit à pension (190).

Le régime de responsabilité de ces agents est, à la fois, très simple et très favorable aux victimes. Dès lors que l'agent ou le collaborateur occasionnel a éprouvé un préjudice du fait de sa coopération au service public, il obtient réparation si l'accident n'est pas imputable à sa propre faute. La jurisprudence fait donc preuve ici de beaucoup de mansuétude puisque la simple existence du dommage ouvre droit à réparation. La condition à laquelle la responsabilité de l'Etat est subordonnée s'analyse en une exigence minimum : la rupture de l'égalité découle de la survenue du préjudice.

108. — A l'égard des agents n'ayant pas droit à l'allocation d'une pension, ce régime de responsabilité a été adopté sans difficultés et tous les dommages, tant corporels que matériels (191) ont été réparés. Pour les collaborateurs occasionnels de l'administration, au contraire, on se souvient que le Conseil d'Etat avait d'abord consacré un régime de responsabilité fondé sur la faute de service ; ensuite il avait adopté le « risque » pour les seuls requis (192), puis pour les sollicités (193). Enfin, par sa décision Pinguet (C.E. Sect. 17 avril 1953) (194), le juge a unifié le régime des collaborateurs en étendant aux « volontaires » le système appliqué dans les hypothèses de réquisition ou de sollicitation. D'autre part, dans sa jurisprudence la plus récente (195), le Haut Tribunal a manifesté la volonté de limiter ce régime aux seuls cas où les particuliers prêtaient leur concours à une opération *d'intérêt général*. Cette adoption progressive et cette application nuancée de la responsabilité sans faute n'entraînent-elles pas diverses restric-

(190) V. *infra*, n° 58.

(191) *Préjudices matériels :* C.E. 5 février 1909, Lefébure, R. 140. — *Préjudices corporels :* C.E. 2 mars 1932, Beteau, R. 249; C.E., sect., 24 juin 1937, Dame Laboirie, R. 578.

(192) V. arrêts cités note 120.

(193) V. arrêts cités note 121.

(194) D. 1954-J-7, note Morange; S. 1954-3-69, note Robert.

(195) V. notes 128 et 129.

tions au régime si favorable dont bénéficiaient les victimes ? Les préjudices réparés ne présentent-ils pas des caractères originaux ? Ne doivent-ils pas être, par exemple, anormaux et spéciaux ?

Il semble qu'on doive rejeter une telle opinion.

Sans doute, les formules de nombreuses décisions peuvent-elles induire à penser que le Conseil d'Etat exige du dommage réparé qu'il soit spécial (196). Sans doute, la grande majorité des espèces sont-elles relatives à des préjudices corporels, qui, comme tels, seraient anormaux. Mais en réalité, ces faits ne sont pas concluants.

En effet, d'une part, les particularités de rédaction des arrêts soulignent essentiellement l'originalité du fondement de la responsabilité : les collectivités publiques sont responsables en vertu du principe de corrélation entre les avantages qu'elles retirent de la coopération et les charges qu'elles doivent subir (197). D'autre part, certains dommages matériels sont réparés de la même manière que les préjudices corporels (198).

On peut donc affirmer que c'est bien la simple existence du dommage qui ouvre droit à l'indemnisation.

109. — *Caractère du droit reconnu à la victime*

Si tout dommage subi par les agents à l'occasion de leur participation au fonctionnement du service public engage la responsabilité de l'administration, on peut en conclure que ces victimes sont titulaires d'un droit à la sécurité absolue. Non seulement l'administration doit ne leur causer aucun préjudice, mais encore elle doit leur garantir l'indemnisation de tous les dommages éprouvés pendant la durée de leur collaboration.

Ce type de victime n'est plus le déshérité, le « parent pauvre », plaint par la doctrine ; à l'aide de procédés techniques qui lui sont propres, le Conseil d'Etat a édifié un régime de responsabilité comparable dans ses résultats à celui qui a été façonné par la jurisprudence judiciaire pour apporter une solution aux rapports entre préposés et commettants.

(196) V. notes 125, 126 et 127.

(197) Bénoit, *art. cit.* J.C.P. 1954-I-1178, n° 21; Eisenmann, *art. cit.* J.C.P. 1949-I-751, n° 10.

(198) Ville de Saint-Valéry-sur-Somme (C.E. 6 novembre 1953, R. 470), où un Comité de défense des intérêts de la ville s'était substitué en juin 1940 au conseil municipal dont les membres avaient fui durant l'exode. Le Comité, en vue de mettre fin au pillage, avait fait procéder à la vente des marchandises des commerçants absents. Ces derniers, ayant obtenu condamnation des membres du Comité devant les tribunaux judiciaires (Cass. civ. 6 février 1950, S. 1950-I-186), les requérants demandaient au Conseil d'Etat le remboursement du montant, assez élevé, des condamnations que la ville refusait de leur rembourser. Ils ont obtenu gain de cause.

Chapitre III

LES DROITS RECONNUS AUX TIERS

110. — La responsabilité de la Puissance publique est engagée à l'égard des tiers dès lors qu'ils ont subi un dommage anormal et que ce préjudice est imputable à une collectivité administrative. La seconde solution étant relative au problème de la causalité (199), nous examinerons seulement la première, dans ce chapitre.

111. — Avant de préciser le sens de cette notion de dommage anormal, il faut, au préalable, examiner ses rapports avec un concept assez voisin : le préjudice spécial. Faut-il voir dans l'expression traditionnelle de « préjudice anormal et spécial », la juxtaposition en une seule formule de deux exigences dont la réunion est nécessaire pour que l'indemnisation soit accordée aux victimes ou, au contraire, n'est-elle pas un pléonasme, les deux caractéristiques du dommage restant indissociables ? A cette question, il faut faire une réponse nuancée.

Tout d'abord, il est certain que les deux concepts peuvent être distingués par l'analyse. Un dommage sera spécial quand il atteindra un certain nombre de personnes déterminées, à l'exclusion des autres administrés. Il s'oppose ainsi au préjudice supporté par l'ensemble de la population ou même par une catégorie de citoyens. (M. Morange a, en effet, démontré (20) que le Conseil d'Etat adoptait une conception restrictive de la spécialité. Cette qualité ne pouvant par exemple être attribuée aux torts subis par tous les membres d'une profession ou d'une classe sociale). Le dommage spécial s'oppose donc non seulement à dommage général, mais aussi à dommage collectif.

L'anormalité est aussi une notion d'ordre quantitatif, mais elle exprime non pas le *nombre* des victimes atteintes par l'accident, mais *l'ampleur* du dommage lui-même. L'anormal, c'est tout ce

(199) V. *infra,* IIe Partie, Titre II.

(200) Morange : « La spécialité du préjudice indemnisable en droit administratif », D. 1953, Chr. XXXI, p. 165.

qui excède la commune mesure, tout ce qui n'est pas conforme à la pratique courante. En ce sens, on peut dire avec M. Blaevoet que « l'énorme est anormal » (201).

Seulement, si anormalité et spécialité sont dissociables intellectuellement, il faut se garder d'oublier que, sur le plan du droit, dommage anormal et dommage spécial ont le même effet ; ils constituent une rupture évidente de l'égalité. D'autre part, le juge ne paraît pas se contenter de l'une ou de l'autre de ces qualités pour indemniser les tiers, il exige la réunion de ces deux caractères, leur combinaison (202). Si, par la suite, on analyse la spécialité, en tant que composante de l'anormalité, c'est uniquement pour la clarté de la démonstration et non pas dans le dessein de subordonner la première de ces notions à la seconde, considérée comme plus générale.

112. — L'examen des conditions de mise en œuvre de la responsabilité à l'égard des tiers consiste donc à préciser quel contenu la jurisprudence donne à ce concept assez vague de « dommage anormal ».

Pour ce faire, il convient d'étudier successivement le problème dans la matière des dommages de travaux publics, puis dans les autres hypothèses où la responsabilité sans faute est consacrée en droit administratif. En effet, si paradoxal que cela puisse sembler, la notion d'anormalité ne sera pas appréciée de la même manière ; la méthode du juge, pour opérer la ventilation entre les préjudices indemnisables et ceux qui ne méritent pas d'être réparés, sera différente, selon qu'il s'agit ou non d'une opération de travaux publics. En conclusion, il restera à caractériser l'obligation qui pèse sur l'Administration et donc à qualifier les droits que peuvent invoquer les tiers à l'encontre de l'Etat.

§ 1. — *L'appréciation de la condition de la responsabilité en matière de dommages de travaux publics*

113. — Le Conseil d'Etat, ayant toujours été juge d'appel dans le contentieux des travaux publics, on pourrait penser qu'il a net-

(201) Blaevoët : « De l'anormal devant les juridictions civiles et administratives », J.C.P. 1946-I-560.

(202) Ödent, *cours cité*, p. 465 : « La notion de spécialité d'un dommage se combine d'ailleurs avec celle de l'importance du dommage. Par définition, un dommage spécial est celui qui, non seulement se limite à quelques-uns, mais aussi atteint pour ceux qu'il frappe une certaine importance. » — Latournerie, *art. cité*, p. 66 : « Si grave que soit le préjudice qui peut résulter, au détriment d'un particulier, d'une activité quelconque de la puissance publique, ce préjudice ne saurait ouvrir droit à réparation quand il frappe les intéressés avec assez de généralité et d'uniformité pour qu'il

tement précisé ce qu'il entend par « dommage anormal » pour faciliter la tâche des Conseils de Préfecture.

Or, il n'en est rien. La jurisprudence de la Haute Assemblée est ici particulièrement difficile à saisir : certains arrêts se bornent à relever que le dommage allégué « n'est pas de ceux qui engagent la responsabilité de l'Etat » ; d'autres, au contraire, allouent réparation. Mais, dans un cas comme dans l'autre, le laconisme des décisions interdit la formulation d'une règle simple, valable dans la majorité des espèces, et dont la mise en œuvre permettrait de savoir si le préjudice sera ou non qualifié d'anormal, étant donné les circonstances de l'affaire.

Cette constatation, plutôt décourageante, nous dictera donc la méthode à suivre : plutôt que de rechercher vainement un critère d'application aisée, mais dont l'existence est très problématique, il faut proposer seulement quelques directives, quelques précisions à la définition du dommage anormal. Nous comencerons par comparer « dommage anormal » et « inconvénients de voisinage » (A). Le résultat de cette confrontation se soldant d'une manière assez négative, nous établirons ensuite comment c'est la position de la victime qui est essentiellement prise en considération par le juge pour déterminer les contours de la notion de dommage anormal (B).

114. — A) *Dommage anormal et inconvénients de voisinage*

La première indication que nous livre l'étude de la jurisprudence réside dans cette constatation que les dommages anormaux sont ceux qui excèdent les sujétions diverses qu'entraîne la vie en société. Il est alors tentant d'esquisser une comparaison entre le dommage anormal et l'inconvénient excessif de voisinage, tel que le connaît le droit civil. Le dommage réparable ne serait-il pas celui qui est causé par une activité irréductible à l'exercice du droit de propriété, défini par les textes du Code ? De nombreuses décisions le laissent à penser.

L'arrêt de principe en la matière est la décision Chamboredon (C.E. 11 mai 1883 R. 479 avec les conclusions Levavasseur de Précourt). Il s'agissait du percement d'un tunnel de près d'un kilomètre de longueur par une compagnie de chemins de fer. A la suite de l'opération, les sources qui permettaient l'irrigation des propriétés voisines se trouvaient taries. Etant donné l'ampleur du travail, il était manifeste que l'activité à laquelle s'était livrée la compagnie n'entrait pas dans le cadre des rapports existant entre propriétaires

n'existe pas entre eux, à cet égard, de différence appréciable... la réparation ne sera donc due que lorsque le dommage satisfera à la condition de spécialité. »

voisins : l'article 552 du Code Civil, qui reconnaît au propriétaire le droit de faire des fouilles dans le sous-sol de son domaine était inapplicable, vu les circonstances de l'espèce. Suivant son Commissaire du gouvernement (203), le Conseil d'Etat a alloué aux victimes une indemnité pour ce motif :

« que ce travail, à raison de sa nature et de son importance,
« n'est pas de ceux auxquels s'applique l'article 552 C. Civ. et
« qui ne peuvent donner ouverture à aucun droit à indemnité,
« comme constituant un usage normal du droit de propriété ».

Cet arrêt est à l'origine d'une jurisprudence nombreuse consacrant les mêmes solutions (204). Ce qui est intéressant, c'est qu'il est possible de faire la contre-épreuve : si le dommage causé par l'opération de travaux publics n'excède pas l'usage normal du droit de propriété, le juge refuse d'allouer une indemnité (205).

On pourrait donc penser que le point critique au-delà duquel le préjudice est considéré comme anormal et donc réparable, serait fixé par référence à la jurisprudence judiciaire.

115. — Cependant, cette solution érigée en critère absolu, ne rend pas compte de tous les éléments du problème tel qu'il se pose en droit administratif. Le Conseil d'Etat n'a pas à arbitrer comme le juge judiciaire, le conflit résultant de l'opposition de deux prérogatives de même valeur : l'opération de travaux publics est commandée par un but d'intérêt général et la prise en considération de cet élément, étranger aux préoccupations qui doivent guider la jurisprudence civile n'est pas sans incidence sur la fixation du « point-limite », du « seuil » de responsabilité (206).

(203) « Le Code civil ne s'applique pas par lui-même et ses dispositions ne peuvent être invoquées que si le travail public n'excède pas, par sa nature et son importance, le travail qu'aurait pu faire un propriétaire, sans s'exposer à une demande en indemnité... »

(204) C.E. 13 mars 1908, Blay, R. 276, Travaux de captage et d'adduction des eaux du Mont Dore : « Ne sont pas de ceux auxquels s'appliquent les articles 641 et 642 C.C. et qui ne peuvent donner ouverture à aucun droit à indemnité comme constituant l'usage normal du droit de propriété. »

Idem : C.E. 26 janvier 1921, Ville de Clermont-Ferrand, R. 97 (destruction d'immeubles en vue de l'élargissement d'une rue); C.E. 27 novembre 1935, Ville de Mascara, R. 1110 (assèchement d'un puits).

(205) C.E. 16 août 1860, Cie d'Orléans, R. 672; C.E. 16 mai 1870, Bobone, R. 307; C.E. 14 décembre 1877, Cie de Lyon, R. 997; C.E. 21 avril 1944, Ministre des Travaux publics, R. 117 : « ...qu'en construisant, au pied des falaises, une digue longitudinale et des épis transversaux destinés à la préserver de l'érosion, l'Etat a fait un usage normal d'une faculté que tout propriétaire possède en pareil cas; que, dès lors, sa responsabilité ne peut être engagée. »

(206) Latournerie, *op. cit.*, p. 54 : « Le point d'anormalité qui marque

D'autre part, alors qu'en droit civil, la responsabilité est fondée sur la faute ou l'abus du droit (207), en droit administratif, l'allocation de dommages-intérêts n'implique aucune censure de l'opération de travaux publics. S'il existe donc une analogie évidente entre le dommage anormal et la gêne excessive de voisinage, cette ressemblance n'autorise pas à identifier ces deux notions. Un exemple nous permettra de juger de ces différences d'appréciation de la part des deux ordres de juridiction. Le Conseil d'Etat a considéré que la chute de feuilles sur la toiture d'une maison, qui n'exige pas de véritables réparations mais seulement un nettoyage annuel, ne constitue pas « des inconvénients excédant les sujétions normales résultant du voisinage de la voie publique » (commune de Vic-Fezensac, C.E. 24 juillet 1931, D.P. 1931-3-51 note P.L.J.) : les tribunaux judiciaires adoptent dans une hypothèse identique une solution contraire (208).

Cette conclusion, un peu négative, n'est d'ailleurs pas surprenante, car si l'anormalité du dommage était déterminée par la non-conformité de l'activité de travaux publics aux règles édictées pour le propriétaire privé, ce qualificatif serait usurpé : il ne s'agirait pas, en effet, de « l'anormalité-dommage », mais de « l'anormalité-travail » ; or, les deux choses ne vont pas nécessairement de pair : le caractère de l'anormalité du dommage ne correspond pas toujours au fait que la collectivité publique qui a entrepris les travaux a utilisé des prérogatives exorbitantes du droit commun. Si réelles que soient les ressemblances entre préjudice anormal et trouble excessif de voisinage, elles ne doivent pas masquer leurs différences irréductibles.

l'ouverture du droit à réparation sera donc fixé par rapport à la nature et à l'importance du dommage subi par les intéressés, mais aussi eu égard à la destination de l'ouvrage et au but du travail public. »

(207) *Pour le rattachement à l'idée de faute :* Capitant, « Des obligations de voisinage, Revue critique 1900-236; Mazeaud, « Traité », tome I, n° 619. — *Pour le rattachement à l'abus de droit :* Josserand, « De l'esprit des Droits », n° 16 (voir la critique de cette conception : Chapus, *th. cit.*, n° 336).

(208) Limoges, 20 juin 1921, D.P. 1922-2-49, note Lalou : « Attendu qu'on ne peut considérer comme une simple incommodité de voisinage un état de choses qui entraîne de telles conséquences... »

V. *a contrario :* Cass. civ. 21 juillet 1953, D. 1953-J-573.

La Cour suprême casse une décision d'un juge de paix qui avait accordé une réparation sans rechercher si, en raison des circonstances de fait, le dommage causé ne dépassait pas les inconvénients de voisinage, mais avait fondé sa décision sur l'obligation de garde des feuilles. C'est donc pour absence de base légale que le jugement a été cassé et non pas parce que la Cour de Cassation considérerait toute indemnisation comme injustifiée. En ce sens, voir commentaire de M. Mazeaud, R.T.D.C. 1954, n° 88, et la majorité de la doctrine : Lalou, « Traité », n° 961 *bis;* Mazeaud, « Traité », tome I, n° 600, note 7 *ter;* R. Savatier, « Traité », n° 76.

116. — La comparaison avec le droit privé nous a donc permis d'observer de plus près les caractères que doivent présenter les dommages pour être réparés, mais ce n'est là qu'une première approximation, le point de rupture de l'égalité sera sensible à d'autres facteurs.

117. — B) *Dommage anormal et position de la victime*

En réalité, ce n'est pas la nature du travail, source du préjudice, mais l'ampleur des conséquences de ce dernier, qui détermine s'il y a ou non rupture de l'égalité et donc responsabilité. Seulement, si l'anormalité est essentiellement une notion quantitative, le Conseil d'Etat ne l'utilise pas à l'état brut ; il va, au contraire, la « raffiner » pour l'appliquer à l'infinie variété des circonstances de fait.

Il semble que l'appréciation concrète de cette qualité est commandée par la prise en considération de trois éléments relatifs à la victime. La profession de celle-ci, sa position particulière vis-à-vis de l'ouvrage, enfin le caractère spécial du préjudice, tels sont les standards employés par le juge. Rappelons d'ailleurs qu'il s'agira d'étudier ici une jurisprudence très souple, dont l'empirisme paraît être la qualité dominante (209).

118. — *La profession de la victime*

Assez souvent, le Conseil d'Etat fait état de la durée de la gêne subie par les riverains des voies publiques au cours de travaux de réfection pour qualifier le dommage d'anormal. Pourtant, il ne faut pas croire que cet élément sera toujours suffisant ni même nécessaire. Ainsi, les émanations produites par l'imprégnation de pavés de bois, à la suite de travaux exécutés pour le pavage des rues, constituent des inconvénients susceptibles de donner lieu à réparation, bien que le dommage ait été de courte durée (quelques semaines) car elles ont rendu impropres à la consommation les marchandises d'un pâtissier (Charabot C.E. 5 août 1911 R. 956). Le même fait n'aurait, au contraire, pas entraîné réparation si la requête avait été déposée par les locataires du même immeuble par exemple (210). La plupart des arrêts accordant des indemnités sont

(209) « Il n'y a pas de critérium de droit permettant une distinction entre les inconvénients qui doivent être supportés sans indemnité et ceux qui ouvrent droit à indemnité. C'est là une question d'appréciation des faits par le juge. » P.L.J., note D.P. 1931-3-51.

Dans le même sens : Latournerie, *art. cit.*, p. 321; Odent, *cours cité*, p. 465.

(210) C.E. 22 mars 1941, Sté des Carrières de Békeira, R. 46; C.E.

relatifs à des recours intentés par des commerçants, surtout des propriétaires de garages (211) ou des tenanciers de débits de boissons (212) : c'est, qu'en effet, pour ceux-ci, l'existence d'un chantier qui, pendant plusieurs mois, interdit totalement ou rend tout au moins difficile l'accès d'un garage ou d'un café, se traduit nécessairement par une diminution sensible de la clientèle et donc de leurs bénéfices.

Le juge admet assez facilement qu'il y a « gêne notable dans l'exploitation du fonds de commerce » ou « préjudice qui excède la mesure des inconvénients normaux que les riverains des voies publiques sont tenus de supporter sans indemnité ».

La décision Mathevot (C.E. 26 octobre 1945 R. 216) est une bonne illustration de cette tendance de la jurisprudence à tenir compte scrupuleusement de toutes les circonstances qui peuvent légitimer ou non l'allocation d'une réparation.

En l'espèce, il s'agissait de l'élargissement et de l'exhaussement d'un quai :

« qu'il résulte de l'instruction que si la longueur de l'ancienne
« chaussée a été réduite par les travaux, les piétons et les
« voitures peuvent facilement parvenir jusqu'aux immeubles
« des réclamants et que l'accès aux dits immeubles ne présente
« pas, *compte tenu des profession exercées par les riverains*,
« des difficultés susceptibles d'ouvrir droit à indemnité ;
« que les enseignes des magasins sis en bordure de l'impasse
« peuvent être vues par tous les passants empruntant ladite
« voie... que si la rampe d'accès au pont empêche des mariniers
« dont les péniches circulent sur la rivière d'apercevoir les dites
« enseignes, cette circonstance n'entraîne pas pour les commer-
« çants riverains des dommages appréciables... »

On voit donc le souci de réalisme qui guide le Conseil d'Etat dans l'appréciation de l'anormalité du dommage. Il ne se borne pas à fixer une durée minimum des inconvénients résultant des travaux

30 décembre 1942, Jacquault, R. 365; C.E. 14 juin 1944, R. 171, Bonin : « Considérant que si, pendant un certain temps... les locataires ont eu à subir les mouvements du bruit et de la poussière, ces sujétions n'ont pas excédé la limite de celles que les riverains sont tenus de supporter sans indemnité. »

(211) C.E. 15 mars 1940, Lacote, R. 111; C.E. 4 juin 1943, Vincent, R. 144; C.E. 9 avril 1919,, Moreau, R. 363; C.E. 9 avril 1913, Ville de Grenoble, R. 382.

(212) C.E. 7 juin 1944, Delmas, R. 166; C.E. 6 janvier 1937, Moyot, R. 15; Comp. C.E., sect., 17 novembre 1933, Sté Decaux et Lafarge, R. 1068 (installation par une société d'énergie électrique, à côté d'un hôtel, d'un système de ventilation de nature à provoquer, à raison du bruit produit, de graves inconvénients pour l'exploitation de l'hôtel).

publics, limite au-dessous de laquelle les préjudices seraient considérés comme ne dépassant pas les gênes habituelles. Mais, au contraire, il distingue entre les victimes, les locataires d'immeubles et les commerçants, et, parmi ces derniers, ceux dont la profession nécessite le libre accès à leurs locaux. L'anormalité est donc un concept tout imprégné de subjectivité, en ce sens qu'il n'existe pas de dommages anormaux en eux-mêmes, objectivement, mais uniquement des préjudices qui apparaissent tels pour certaines catégories de victimes.

Cette observation va se trouver confirmée par l'examen de la seconde directive qui inspire la jurisprudence.

119. — *Position particulière de la victime vis-à-vis de l'ouvrage*

L'appréciation personnalisée de l'anormalité du dommage est particulièrement manifeste dans le cas où la victime bénéficie, en contrepartie, de la modification apportée à l'aménagement de l'ouvrage public (213). Ici, le juge va se livrer à une compensation entre l'avantage retiré par le riverain et le préjudice par lui supporté, la réparation devant être limitée au seul préjudice résiduel dont le montant égalera le solde de la différence entre perte et profit. Cette opération a donc pour effet de diminuer la réparation et, comme telle, elle intéresse plus directement l'examen du montant de la réparation que l'étude de la notion de dommage anormal. Mais très souvent, la compensation effectuée par le juge a une incidence encore plus importante, un effet plus radical : elle fait disparaître le caractère anormal du préjudice : avantage anormal et préjudice anormal s'annulent. La jurisprudence a eu l'occasion de faire application de ces principes dans de nombreuses espèces : ainsi, le remplacement d'une travée mobile par un pont à arche fixe, rendant impossible l'accès des navires de haut bord au ponton que la société avait été autorisée à établir au bord de son usine, entraîne un dommage anormal, mais la demande d'indemnité est rejetée pour cette raison :

> « que le préjudice dont la société serait fondée à demander « réparation est largement compensé par les avantages retirés « par elle, dans l'exploitation générale de ses usines, de l'amé- « lioration de la circulation... » (C.E. 6 avril 1935, Soc. Salinière de l'Ouest, R. 466) (214).

(213) L'existence de cet avantage ne porte pas atteinte à la définition du tiers (voir Introduction), car le « bénéfice » retiré par le tiers de l'ouvrage public n'est pas dû à une quelconque initiative de sa part, mais, au contraire, c'est un pur effet du hasard.

(214) C.E. 20 janvier 1932, Corréard, R. 80; C.E., sect., 20 mai 1938,

Seulement, « comme la symétrie répond à l'essence même de la notion de compensation » (215), les conditions exigées pour que la plus-value puisse annuler le préjudice doivent être identiques à celles qui sont relatives au dommage lui-même ; c'est ce qui explique qu'une jurisprudence très ancienne et toujours en vigueur n'opère compensation que si la plus-value est « directe, certaine et spéciale » (216) (217).

On peut dire que la règle de l'égalité se retourne cette fois contre la victime : la compensation fournit, selon M. Latournerie, « le moyen d'éviter que l'attribution d'une indemnité ne fausse, au détriment de la communauté, la règle de l'égalité par une application unilatérale ».

Ici encore, on vérifie cette idée que l'anormalité n'est pas « une chose en soi » ; seuls, les éléments de chaque dossier interprétés en fonction de la position de la victime permettent de savoir si le préjudice est ou non anormal.

120. — *La spécialité du dommage anormal*

Enfin, le troisième élément qui va déterminer le seuil d'anormalité, c'est le caractère spécial du préjudice subi. Si, en effet, le dommage est supporté par un grand nombre d'individus, aucun d'entre eux ne sera fondé à se plaindre d'une rupture de l'égalité à son détriment. On voit ici combien l'idée d'égalité des administrés entre eux est seule susceptible de constituer la base, le fondement médiat de toute responsabilité (218). Cette remarque ne va pas à l'encontre de l'observation suivant laquelle l'anormalité est une qualité subjective, propre au préjudice supporté par la victime. Ces deux idées se combinent en ce sens qu'une appréciation personnelle, particulière au cas d'espèce envisagé, nécessite la prise en considération de plusieurs facteurs complémentaires. Le dommage sera réparé d'abord parce qu'il paraîtrait inéquitable qu'un individu subisse à lui seul les conséquences d'une opération entreprise

Vve Cotte et Grua, R. 446. Dans cette affaire, le dommage résultait de la construction d'une digue en vue d'exhausser les terres. Or, c'est grâce à la constitution d'alluvion que les terres du requérant, jusque-là impropres à toute culture, avaient pu être mises en valeur. D'autre part, la nouvelle digue était destinée à procurer de nouveaux avantages aux intéressés.

(215) Latournerie, *art. cité*, p. 69.

(216) Waline : « Traité », p. 583; J.C. Adm., f. 725, n°s 249 à 251; v. aussi concl. Levavasseur de Précourt, D. 1883-3-101.

(217) C.E. 18 février 1932, Béghin, R. 201; C.E. 18 février 1955, Legal, R.P.D.A. 1955, n° 167 : « ...qu'il résulte de l'instruction que les pertes subies dans l'exploitation de l'hôtel ont été compensées pour leur totalité par la plus-value directe, certaine et spéciale, apportée par les travaux au fonds de commerce. »

(218) V. *supra*, I^re^ Partie, Titre I.

dans l'intérêt général, mais, en second lieu, ce « trop » ne peut être évalué comme tel qu'à la suite d'une comparaison, que s'il s'analyse en une différence.

Si le principe est incontesté, son application est quelquefois délicate. Ainsi, en matière de modifications apportées au tracé des voies publiques, les riverains n'ont pas droit, en principe, à réparation (219). Adopter une solution contraire, c'eût été condamner l'Administration à payer des indemnités aux nombreuses personnes dont le travail public transformait les conditions d'habitation, le coût de l'opération projetée aurait été alors si considérablement augmenté que les collectivités administratives auraient peut-être renoncé à mettre en œuvre le travail prévu. Pour que la réparation soit accordée, il faut que le requérant justifie d'un préjudice particulier, personnel, et qui, en raison de ce caractère, apparaît comme anormal : par exemple, le propriétaire d'un garage dont l'accès a été rendu difficile par la modification de l'assiette d'un passage à niveau (C.E. 27 novembre 1935, Grangeon R. 1111).

Dans d'autres domaines, la jurisprudence a confirmé que la spécialité était une composante nécessaire de l'anormalité ; par exemple, à l'occasion de la construction d'un barrage par l'Electricité de France, un des habitants d'une des communes intéressées avait sollicité une indemnité en raison de la diminution de la valeur touristique de la commune et du capital piscicole de la rivière. Sa requête est rejetée : les dommages allégués par le demandeur étant supportés par la généralité des habitants de la commune, ne lui sont pas spéciaux (220). Le Conseil d'Etat adopte, d'ailleurs, dans bien des cas, une conception assez restrictive de ce caractère (221).

121. — Cette analyse du droit positif ne permet pas de dessiner avec précision les limites de la notion de « dommage anormal », bien des éléments propres à chaque espèce sont déterminants et

(219) C.E. 10 février 1905, Ministre des Travaux publics, R. 155; C.E. 9 février 1940, l'Administration des chemins de fer de l'Etat, R. 58 : « ...que les modifications qu'ont pu entraîner dans la circulation générale les changements apportés à l'assiette des voies publiques ne sont pas de nature à ouvrir droit à indemnité. »

(220) C.E. 29 octobre 1954, Prudot, R.P.D.A. 1954, n° 447.

(221) C.E. 13 décembre 1946, Assoc. synd. du Plateau de Gagny, R. Tab. 479; bien que les travaux d'établissement d'une voie, effectués par une association syndicale, aient eu pour effet de mettre en contrebas certaines propriétés appartenant à des membres de l'association et d'obliger ceux-ci à modifier les clôtures de leurs fonds, c'est à tort que le Conseil de Préfecture a réparé les dommages subis par eux, dès lors que ces dommages n'excèdent pas, par leur importance, ceux que la généralité des membres de l'association ont dû ou devront supporter au cours de la réalisation de son programme de travaux.

rebelles, par définition, à toute tentative d'exposition synthétique.

Cependant, les différentes tendances que nous avons relevées facilitent la compréhension de la majorité des décisions. Elles révèlent l'état d'esprit du juge administratif, désireux de réparer tous les dommages qu'il considère comme ne devant pas rester à la charge des victimes en raison de leur ampleur excessive, sans se lier pourtant par des affirmations de principe, dont les applications concrètes démontreraient quelquefois l'inopportunité.

§ 2. — *L'appréciation de la condition de la responsabilité dans les hypothèses de responsabilité sans faute étrangères au contentieux des dommages de travaux publics*

122. — Lorsqu'on compare les techniques juridictionnelles d'appréciation de l'anormalité du dommage, d'abord dans le contentieux des dommages de travaux publics, puis dans les autres hypothèses de responsabilité sans faute, on aboutit à une conclusion curieuse. A la conception très fluide, très fuyante de l'anormalité, qui était celle de la jurisprudence que nous venons d'analyser, fait place une tendance beaucoup plus facile à systématiser, tendance par laquelle le juge administratif détermine avec précision et simplicité la notion de « dommage anormal ».

Il convient donc d'examiner comment le Conseil d'Etat apprécie cet élément essentiel du régime de la responsabilité des tiers. Deux modes de calcul sont utilisés. Dans certains cas, le juge applique une technique purement objective ; dans d'autres hypothèses, c'est, au contraire, la spécialité du préjudice qui commande l'allocation d'une indemnité.

123. — A) *Refus de prêter main-forte à l'exécution des sentences judiciaires*

Lorsque les forces de police refusent d'intervenir pour expulser soit les ouvriers stationnant dans les usines pendant les grèves, soit les occupants sans titre de locaux d'habitation et quand ces inactions sont justifiées par des considérations relatives au maintien de l'ordre public, les industriels ou les propriétaires nantis d'une sentence judiciaire ayant l'autorité de la chose jugée sont en droit d'exiger de l'Etat des indemnités compensatrices. Puisque les victimes se présentent comme tiers vis-à-vis du service de police, elles obtiennent réparation dès lors qu'elles subissent un dommage anormal et il est aisé de déterminer le seuil d'anormalité.

L'arrêt inaugural Couitéas (C.E. 30 novembre 1923, S. 1923-3-57,

note Hauriou) se contentait de poser un principe, sans en préciser les conditions d'application :

« Le préjudice ne saurait, s'il excède une certaine durée, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, et il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité. »

En l'espèce, d'ailleurs, le Conseil d'État renvoyait le requérant devant le ministre pour fixation des dommages-intérêts. Le critère de l'anormalité, en cette matière, est donc d'ordre temporel : c'est essentiellement la prolongation du refus d'intervenir au delà d'un certain délai qui sera considéré comme générateur de dommages anormaux.

124. — Dans la jurisprudence postérieure, cette durée-limite devait être précisée par le Conseil d'Etat.

Pour l'inaction des forces de police en matière de conflits sociaux, il résulte de la comparaison des décisions qu'une réparation sera accordée au propriétaire de l'usine, dès lors que le délai d'inaction de la police a excédé quinze jours (222). Dans le cas contraire, le juge n'estime pas que le dommage est anormal :

« Que le délai de neuf jours que l'Administration a utilement employé entre la signification de l'ordonnance d'expulsion aux autorités locales et l'évacuation des locaux n'a pas excédé le temps dont elle pouvait normalement disposer. (C.E. 28 mai 1947, « La Mutuelle du commerce et de l'industrie », R. 223). »

Cette fixation n'est d'ailleurs pas arbitraire : elle correspond au délai accordé par la loi du 31 décembre 1936 pour la procédure de conciliation (223). Tout en faisant preuve de sa prudence habituelle (il se réfère toujours aux circonstances de l'espèce), le juge

(222) L'arrêt de principe est : C.E., ass., 3 juin 1938, Sté « La Cartonnerie de Saint-Charles », S. 1939-3-9. V. aussi : C.E. 7 mai 1947, Sté « Les Brasseries de la Meuse », R. 180; C.E. 21 décembre 1951, Sté « Les Verreries Charbonneau », R. 607.

Exception : délai d'une semaine, étant donné les circonstances de l'espèce (C.E. 11 juillet 1939, S.A. « La Soie », R. 471.

(223) V. conclusions Dayras, § 6, sous Sté « La Cartonnerie de Saint-Charles » précité : « Comment fixer cette durée dans les conflits de travail ? Elle sera fatalement brève, elle devra, en outre, varier suivant notamment les circonstances de temps et de lieu, le nombre d'occupants de l'usine... En principe, elle nous paraît devoir correspondre à l'intervalle nécessaire pour essayer d'obtenir une évacuation amiable des locaux. Un point de comparaison pourra être recherché dans les délais accordés par la loi du 31 décembre 1936, pour la procédure de conciliation... le délai théorique est ainsi environ quinze jours. »

administratif a donc adopté ici une conception objective de l'anormalité.

Le même procédé est utilisé par la jurisprudence en matière d'expulsion d'occupants sans titre des locaux d'habitation : c'est seulement si l'inaction des forces de police a duré plus de deux mois à partir de la réquisition de la force publique par le propriétaire que ce dernier pourra obtenir des dommages-intérêts (224) :

« Qu'il sera tenu exactement compte des circonstances de l'affaire en mettant à la charge de l'Etat l'obligation de réparer le préjudice qui est résulté directement de l'occupation indue de la propriété du requérant après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle le requérant a adressé au préfet une demande à l'effet d'obtenir le concours de la force publique. (C.E. 20 janvier 1954, Dauga, R.D.P. 1954-814.) »

125. — Dans les deux hypothèses analysées, il est donc facile de caractériser le préjudice réparable : la rupture de l'égalité entre les citoyens découle automatiquement du fait que l'inaction de la police a dépassé un certain délai. Tout dommage est qualifié d'anormal s'il excède une certaine durée.

126. — B) *Activités exceptionnelles de l'Administration*

Pour les dommages causés par des explosions, dans les cas où la législation n'est pas applicable (225), le Conseil d'Etat indemnise les victimes en faisant appel à la notion de « risque exceptionnel de voisinage ». La jurisprudence ne précise d'ailleurs pas le régime de la responsabilité ; elle constate simplement « que de tels risques sont de nature à engager, en cas d'accidents, la responsabilité de l'Etat, alors même qu'aucune faute de service ne serait établie » (226). Les conditions de l'indemnisation et, en particulier, les caractères, que doit présenter le préjudice pour être réparé, ne sont pas explicites.

Cependant, on ne rencontre pas ici pour définir le seuil d'anormalité les mêmes difficultés que dans le contentieux des dommages de travaux publics : il y a corrélation entre l'anormalité de l'activité qui est à l'origine de l'accident et l'anormalité de ses consé-

(224) Exception : délai réduit à quinze jours (C.E., sect., 5 décembre 1947, Bestégui, R. 460; C.E. 21 décembre 1949, Wallaert, R. 560.

(225) V. *supra* les références citées note 147.

(226) C.E. 28 mars 1919, Régnault-Desrosiers, et C.E., ass., 16 mars 1945, S.N.C.F., précités; C.E. 26 mars 1920, Cie P.L.M., R. 354; C.E. 21 mai 1920, Colas, R. 532.

quences dommageables. L'explosion de masses considérables de grenades entreposées dans un fort, celle d'un cuirassé ou de plusieurs centaines de wagons dans une gare de triage, entraînent fatalement des préjudices dont l'ampleur dépassera toujours le point d'anormalité.

Si le Conseil d'Etat n'a pas précisé formellement les conditions auxquelles était subordonnée l'indemnisation des victimes, c'est sûrement parce que, dans les décisions qu'il a rendues, les dommages étaient sans nul doute d'une ampleur exceptionnelle.

127. — L'arrêt Walther (C.E. 24 décembre 1924, R. 1140) consacre une solution analogue. En l'espèce, la spécialité du dommage était manifeste : l'opération était entreprise dans l'intérêt des habitants de la ville et, seul le requérant en subissait les conséquences préjudiciables, comme propriétaire de l'immeuble endommagé. En outre, l'arrêt mentionne que des « dégâts importants » avaient été causés par les sapeurs-pompiers dans l'accomplissement de leur mission. Il est donc évident que le dommage réparé était, à la fois, anormal et spécial.

Dans le même sens, on peut invoquer la décision Société Boulanger (C.E. Ass. 21 novembre 1947, S. 1948-3-21, concl. Odent, note Mathiot). L'Administration était intervenue pour empêcher la fermeture d'une manufacture largement déficitaire, car cette mesure entraînait le licenciement de nombreux ouvriers et il était à craindre une recrudescence des troubles sociaux dans la région. Le Conseil d'Etat indemnisa la société, qui a subi, du fait de l'intervention administrative, « un préjudice particulier qui, à raison de sa gravité, ne saurait être regardé comme une charge lui incombant normalement » (227).

Enfin, la réparation des dommages causés par l'utilisation d'armes dangereuses par les services de police est subordonnée, quand les réclamants sont des tiers, au caractère anormal du préjudice éprouvé par la victime. La rédaction de l'arrêt Lecomte (228) ne laisse place à aucun doute sur ce point.

(227) Le Commissaire du Gouvernement s'exprimait en ces termes : « Il s'agit là d'un préjudice exceptionnel, anormal, causé à un particulier dans l'intérêt de la vie collective, d'une charge qui, par sa nature et son importance, ne peut être considérée comme incombant normalement aux individus et dont vous admettez que, subie dans l'intérêt général, elle doit être supportée en tout ou en partie par la collectivité. »

(228) C.E., ass., 24 juin 1949, R. 307 : « ...la responsabilité se trouve engagée, même en l'absence de faute, dans le cas où le personnel de police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et pour les biens, et *où les dommages* subis dans de telles circonstances *excèdent par leur gravité* les charges. »

128. — Pour déterminer, dans un cas particulier, si le seuil d'anormalité est atteint, on ne se heurte pas, en pratique, à de grosses difficultés car les torts éprouvés par les tiers s'analysent le plus souvent en préjudices corporels (blessures ou mort), quelquefois en dommages matériels (mais ils sont alors nettement individualisés, automobile gravement endommagée...) : l'anormalité est alors manifeste.

129. — *Caractère du droit reconnu à la victime*

Le régime de responsabilité des tiers est tout entier construit en fonction du sort de la victime.

Tout d'abord, la condition nécessaire et suffisante de la responsabilité a trait à l'importance du dommage puisque le point de rupture de l'égalité *est fixé* selon les qualités intrinsèques du dommage : anormalité et spécialité.

En outre, cet élément essentiel du régime des tiers est *apprécié*, nous l'avons vu, à l'aide de procédés variés, mais toujours en fonction de la situation de la victime.

L'Administration est donc obligée de réparer tous les dommages anormaux qu'elle cause aux tiers. Elle a à sa charge le devoir de ne pas occasionner des préjudices de cette sorte.

Les tiers ont donc un droit à ne subir aucun dommage anormal de la part des services ou ouvrages publics. Peu importe que l'Administration n'ait commis aucune faute, elle est responsable automatiquement si le préjudice éprouvé par la victime excède par son ampleur la limite des inconvénients qu'implique toute vie sociale.

Cette présentation du régime de responsabilité des tiers ne se différencie qu'en apparence des conclusions tirées par M. Latournerie dans une étude consacrée aux dommages de travaux publics (229). Pour le savant auteur, une présomption de responsabilité pèserait sur le maître de l'ouvrage et il ne pourrait dégager sa responsabilité qu'en invoquant l'exception de « normalité-dommage ». Or, pour la victime, la situation reste la même, qu'elle bénéficie d'une présomption de responsabilité, ou qu'elle soit titulaire d'une obligation de résultat. Les deux techniques aboutissent à un résultat identique : dès lors qu'il subit un préjudice important, le tiers a droit à une réparation automatique. Nous croyons cependant préférable de ne pas employer le vocable de « présomption de responsabilité » en dehors de son domaine d'application primitif (les accidents de circulation) car, l'expression étant

(229) *Art. cité*, p. 46-47.

ambiguë, il vaut mieux en réserver l'usage aux hypothèses identiques à celles où le droit civil lui-même trouve bon de l'utiliser. Cependant, ces différences terminologiques ne doivent pas dissimuler l'identité des solutions de fond.

Cette étude nous permet enfin d'observer que ce que nous avons appelé le système du risque est assez mal nommé : mieux vaut employer l'expression de « système du dommage anormal » (230). Le terme « risque » est, en effet, amphibologique : il désigne à la fois une possibilité de dommage et une source de responsabilité et même dans cette seconde éventualité, il est porteur d'une double signification : risque-profit et risque-créé. Qualifier ces hypothèses de responsabilité pour risque anormal, c'est ériger une possibilité d'accidents en une probabilité de dommages et donc créer une certaine confusion.

(230) V. références citées *supra*, note 40.

Chapitre IV

LES DROITS RECONNUS AUX USAGERS

130. — En dehors de la nécessité d'un lien de causalité entre le fait initial et le dommage, qui est commune à tous les régimes de responsabilité, le Conseil d'Etat pose une double exigence pour que les préjudices causés aux usagers par le fonctionnement des services soient indemnisés. Tout d'abord, la victime doit établir que le dommage par elle éprouvé a pour origine une faute de service. Mais cette condition indispensable n'est pas suffisante, d'où la deuxième exigence (qui n'est d'ailleurs qu'une aggravation de la première) : la faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat doit présenter un certain degré de gravité, caractère que le Conseil d'Etat apprécie souverainement.

131. — Il paraît inutile d'insister sur la nécessité d'une faute pour obtenir réparation. La doctrine est unanime sur ce point (231) et, d'autre part, un nombre considérable de décisions jurisprudentielles confirme l'opinion des auteurs (232).

Au contraire, le degré de gravité que doit revêtir la faute pour donner lieu à réparation est à examiner avec soin. Cette deuxième condition pose, en effet, de très délicats problèmes d'interprétation. L'étude de cette question nous conduit à distinguer ici la solution de fond du problème de la charge de la preuve.

A cet effet, on analysera, dans une section première, les procédés utilisés par le juge administratif pour déterminer dans quels cas la faute de service est considérée comme de nature à permettre l'indemnisation.

Dans une section II, on précisera laquelle des parties au litige, victime ou Administration, supporte le fardeau de la charge de la preuve.

(231) Bénoit, J.C. Adm., f. 700, n^{os} 80 et suiv.; Défrénois : « La faute de service », thèse Bordeaux 1937; Duez, *op. cit.;* de Laubadère : « Traité », n° 883; Mathiot, *th. cit.;* Waline : « Traité », p. 590 et suiv.

(232) V. par exemple : C.E. 8 février 1924, Isus Perrucho, R. 152; C.E. 14 mai 1926, Laure, R. 488; C.E. 17 février 1950, Dame Delacourt, R. 115.

Il restera, en conclusion, à qualifier juridiquement le régime de responsabilité des usagers, c'est-à-dire à préciser l'étendue du droit reconnu aux usagers en face de la puissance publique, puisque la responsabilité est justement la sanction de la violation de ce droit.

132. — Mais avant de procéder à ce triple examen, il importe de caractériser brièvement la faute de service.

Jusqu'à ces dernières années, les auteurs (233) affirmaient le caractère anonyme de la faute du droit public, signe le plus évident de l'autonomie irréductible de ce concept vis-à-vis de la faute du droit privé. Cette thèse a été récemment l'objet des plus sévères critiques (234). Que faut-il penser de cette controverse ? Il n'entre pas dans le cadre de notre propos de tenter de la résoudre. Néanmoins, il est permis de formuler trois remarques sur ce point.

En premier lieu, il est certain que la faute de service n'est pas le fondement de l'obligation de réparation qui incombe à l'Etat, mais seulement un élément du régime de la responsabilité (235). Il est donc plus correct de parler de « responsabilité conditionnée par une faute » que d'utiliser l'expression « responsabilité *pour* faute ».

Le débat étant ainsi circonscrit dans des limites plus précises, on doit s'interroger sur le sens du terme « faute de service ». Les données de la jurisprudence permettent de répondre de la façon suivante : l'expression « faute de service » est synonyme de fonctionnement anormal, incorrect, du service. Un exemple choisi entre mille autres suffira à rendre plus concrète cette définition : au cours d'une représentation cinématographique, un incendie éclate et des spectateurs sont blessés. L'enquête établit que les plus élémentaires précautions de sécurité n'ont pas été prises et que les services municipaux, dont l'attention était pourtant alertée, ne sont pas intervenus pour interdire la séance. Sur recours formé par une des victimes, le Conseil d'Etat constate :

« que, dans ces circonstances, la ville de Perpignan a commis « une faute lourde en s'abstenant de tout contrôle pour empê- « cher le sieur K... de continuer son activité illicite et dange- « reuse... » (C.E., sect., 29 juillet 1943, Ville de Perpignan, R. 218.)

Dire que la ville a commis une faute, c'est affirmer que les

(233) V. auteurs cités à la note 231.

(234) Chapus, *op. cit.*, n° 176; Eisenmann, *art. cit.* J.C.P. 1949-I-751, n°s 8 et 14 à 20.

(235) V. *supra*, Introduction, I^re^ Partie.

services municipaux ont fonctionné d'une manière incorrecte ; en l'espèce, l'absence de tout contrôle constitue une violation des arrêtés préfectoraux relatifs à la police des représentations.

Prise dans cette acceptation particulière, la faute du droit public est bien anonyme en ce sens que, pour obtenir réparation, la victime n'est pas obligée de connaître le ou les fonctionnaires dont les agissements lui ont été préjudiciables. Cette caractéristique répond d'ailleurs à une nécessité pratique dont la portée a été précisée en termes excellents par M. Defrenois : « Avec la complexité croissante des services publics et la multiplication du personnel administratif, comment voudrait-on que le particulier, qui est dans la presque totalité des cas ignorant des conditions de fonctionnement des services publics, puisse découvrir l'auteur de la faute qui lui a porté préjudice ? » (236).

Reste à savoir, en dernier lieu, si le terme de « faute de service » est bien choisi. Sur ce point, une réponse négative semble s'imposer. Traditionnellement, la faute, même juridique, conserve une certaine coloration morale. Elle est souvent définie comme l'inexécution d'un devoir. D'autre part, elle implique la violation délibérée, consciente, d'une règle de droit : toute faute doit avoir un auteur.

Pour cette double raison, la transposition de ce concept dans le sens particulier qu'il revêt en droit administratif est une source de confusion qui pourrait conduire aux « débordements d'un organicisme naïf ». Nous l'utiliserons donc, sous le bénéfice des remarques précédentes, ne faisant en cela que nous conformer à une terminologie couramment utilisée tant par la Doctrine que dans la rédaction des arrêts.

Section I

L'APPRÉCIATION DE LA CONDITION DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ : LE PRINCIPE DE GRADATION DES FAUTES

133. — « Toute faute du service public n'engendre pas automatiquement la responsabilité de la puissance publique : le Conseil d'Etat exige une faute d'une certaine gravité... il apprécie *in concreto* la faute génératrice de responsabilité et aboutit ainsi à un système très nuancé. » C'est en ces termes que le Doyen Duez caractérise le régime des usagers, dans son ouvrage classique sur la responsabilité en droit administratif (237).

(236) *Th. cit.*, p. 28.
(237) *Op. cit.*, p. 40.

Puisque la faute de service est la condition nécessaire, mais non la condition suffisante de l'indemnisation des usagers, il s'agit de savoir comment, dans tel cas d'espèce, le juge reconnaîtra que l'agissement reproché au service présente un caractère de gravité suffisant pour être qualifié de « faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ».

Connaître les directives qui guident le Conseil d'Etat dans cette appréciation est une tâche difficile mais nécessaire, si l'on veut que le droit de la responsabilité ne soit pas une juxtaposition déconcertante de décisions d'espèces, un « puzzle » juridique, où l'équité trouverait peut-être son compte, mais duquel la sécurité, si indispensable au justiciable, serait finalement absente.

134. — Le juge administratif distingue trois degrés de faute (faute manifeste et de particulière gravité, faute lourde ou grave, faute simple ou légère). Cette « échelle » des fautes est le principe d'explication qui permet de systématiser le régime des usagers. Sa signification exacte reste pourtant ambiguë : on peut l'interpréter sous deux points de vue très différents.

Dans une première optique, le principe de gradation des fautes serait une technique permettant au Conseil d'Etat de doser la responsabilité de chaque Administration en tenant compte exclusivement des considérations relatives aux conditions de fonctionnement du service, auteur du dommage. Suivant la difficulté des tâches auxquelles le service doit faire face, suivant l'importance des moyens dont il dispose, suivant son rôle social, le point de rupture de l'égalité serait fixé de manière que le fonctionnement du service ne soit pas paralysé par la crainte de complications contentieuses. Ainsi, par exemple, le service de lutte contre l'incendie, dont la mission est toujours délicate, ne peut voir sa responsabilité engagée que si on lui reproche une faute lourde.

Selon le second point de vue, au contraire, le principe de gradation des fautes permettrait de tenir compte, à la fois, de la situation du service et du sort de la victime, de la déception apportée à son attente légitime par l'arrivée du dommage. En ce sens, le juge devrait apprécier le contenu du droit que peut invoquer l'usager à l'égard du service. La faute de nature à engager la responsabilité apparaissant alors comme la sanction de la violation de ce droit. Dans cette appréciation, le juge utiliserait « l'échelle des fautes » comme une technique d'une valeur toute approximative qui le met seulement sur la voie de la solution à adopter.

135. — Nous commencerons par établir que la première interprétation du principe de hiérarchie des fautes n'est plus conforme au droit positif. Nous démontrerons ensuite comment c'est bien le contenu du droit reconnu à la victime qui commande la solution du problème de responsabilité, preuve que la victime joue un rôle essentiel dans l'appréciation de la condition de mise en œuvre de la responsabilité.

§ 1. — *Appréciation de la responsabilité en fonction du service, auteur du dommage*

136. — 1° *Exposé de la thèse classique : le degré de gravité que doit présenter la faute pour être source de responsabilité est déterminé en fonction du service*

Pour la doctrine classique (238), l'appréciation de la gravité de la faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat dépend de considérations propres au service qui a causé le préjudice, la victime ne jouant ici qu'un rôle purement passif de support du dommage. Les auteurs énumèrent à cet effet trois directives dont s'inspirerait le Conseil d'Etat (239).

137. — Le premier facteur qui interviendrait dans ce calcul serait la nature du service. Pour tel service, la responsabilité ne serait engagée qu'en cas de faute lourde ; pour tel autre, une faute simple serait suffisante. Le standard qui guide le juge est abstrait, puisque, sauf circonstances exceptionnelles de temps ou de lieu, le même régime de responsabilité serait applicable à toutes les activités d'un même service. C'est là un écho à la célèbre formule de Laferrière : « La responsabilité de l'Etat est d'autant plus restreinte que la fonction est plus élevée » (240) et un souvenir de l'ancienne distinction entre actes d'autorité et de gestion : les premiers n'étant plus auréolés d'une immunité absolue, mais ne pouvant être source de responsabilité que lorsqu'ils s'analysent en une défaillance très grave eu égard au fonctionnement normal du

(238) Duez, *op. cit.*, p. 40 à 51; Défrénois, *th. cit.*, p. 71 à 81.

(239) Les auteurs précités font bien état de la situation de la victime au regard du service, mais ils se bornent à distinguer entre les usagers et les tiers. Comme nous avons établi que la quasi-totalité de ces derniers étaient indemnisés sur la base de la responsabilité sans faute, la portée de leur observation est donc très réduite. C'est seulement dans la mesure où ils distingueraient entre différentes catégories d'usagers qu'il serait possible d'admettre qu'ils tiennent compte de la situation de la victime dans l'appréciation du degré de faute nécessaire pour engager la responsabilité du service.

(240)

service. C'est ainsi que, pour nous limiter à quelques exemples, le recouvrement et la conservation des créances de l'Etat ne seraient générateurs de responsabilité qu'en cas de « faute manifeste ou de particulière gravité » (241), les activités de police administrative visant à assurer le maintien de l'ordre public exigeraient la preuve d'une « faute lourde » (242) ; au contraire, la « faute légère » serait suffisante dans les hypothèses où le service en cause se borne à accomplir de simples actes de gestion : délivrance de permis de construire, par exemple (243).

138. — Mais pour rendre compte de l'affirmation nuancée à laquelle se livre le Conseil d'Etat en la matière, il serait nécessaire de faire intervenir d'autres considérations qui assouplissent la rigidité du schéma primitif, qui procédait uniquement de la distinction entre les différentes activités administratives. C'est pourquoi les auteurs tiennent compte, dans leur présentation du droit positif, de deux directives supplémentaires.

D'une part, les circonstances de temps et de lieu sont susceptibles de modifier le régime de la responsabilité. Ainsi, les obligations de l'Administration seront moins strictes dans les territoires d'outre-mer que dans la métropole (244). De plus, il faut examiner si le service considéré fonctionne en période normale ou en période de crise : en matière de police de la sécurité, le Conseil d'Etat a invoqué à plusieurs reprises la « théorie des circonstances exceptionnelles » pour rejeter les requêtes adressées par les victimes d'arrestations arbitraires, effectuées au début des hostilités ou pendant la guerre (245). Cette jurisprudence s'est d'ailleurs éten-

(241) Voir n°s 175 à 179.

(242) V. J.C. Adm., f. 716, n°s 1 à 225.

(243) C.E. 27 juin 1934, Rossaza et Yvars, R. 737; C.E. 7 juin 1940, Vuldy, R. 197; C.E. 5 février 1943, Jobert, R. 26.

(244) C.E. 14 janvier 1918, Zulémaro, R. 9 : « Considérant que, dans ces circonstances, et tout en tenant compte des difficultés spéciales du service pénitentiaire dans la colonie, il y a lieu de relever à la charge du service une faute manifeste et de particulière gravité. »

V. aussi : C.E. 4 janvier 1918, Duchesne, R. 10; C.E. 28 octobre 1927, Sté Etablissements Maurel et Prom, R. 985.

Comp., en matière de signalisation des voies publiques : C.E. 29 juillet 1950, Territoire de Madagascar, R. 479.

(245) C.E. 5 novembre 1920, Wannieck, R. 923 (emprisonnement d'un sujet autrichien pendant la guerre) : « Considérant que, pour déterminer si les fautes relevées dans le fonctionnement d'un service public sont de nature à engager la responsabilité de la puissance publique, il y a lieu pour le juge de tenir compte... des circonstances exceptionnelles dans lesquelles son exécution peut avoir lieu; qu'il en est ainsi des mesures que l'Administration a été amenée à prendre dans un grand nombre de cas pour la sauvegarde des intérêts de la défense du pays, notamment à l'égard des étrangers regardés comme suspects. »

Arrestations et détentions sans mandat judiciaire, ni arrêté d'interne-

due à différents domaines [pertes d'objets dues au fait de l'Administration (246), renseignements erronés (247)]. Cet assouplissement des principes généraux en temps de crise peut s'observer aussi bien sur le plan du contentieux de la légalité que sur celui de la responsabilité (248).

139. — D'autre part, et la remarque ici formulée a une portée très générale à la différence de celle qui précède, le Conseil d'Etat, par souci de réalisme, proportionne le degré de faute exigé aux difficultés que le service doit surmonter pour remplir effectivement la mission d'intérêt général dont il est investi. Certaines conclusions de commissaires du gouvernement sont révélatrices à cet égard : « Pour s'acquitter de la lourde tâche de maintenir l'ordre dans la rue, les forces de police ne doivent pas voir leur action énervée par des menaces permanentes de complications contentieuses... » (249). — « A quelles difficultés pourrait se heurter l'Administration pour obtenir la disparition des vices signalés ? Quel était le degré de diffusion des méthodes qui eussent pu assurer un fonctionnement plus parfait ? Dans quelle mesure l'ouvrage et le nombre de ses usagers justifiaient-ils les sacrifices correspondants ? » (250). Autant de questions que le juge se doit de résoudre avant d'apporter une solution au problème de responsabilité.

140. — Cette analyse du droit positif accrédite donc cette idée que le régime de responsabilité des usagers vis-à-vis de l'Administration est principalement influencé par des éléments relatifs aux conditions de fonctionnement des services publics; il est donc « envisagé du côté de l'auteur du dommage » et non de celui du particulier. S'il conserve cependant une nécessaire souplesse, c'est

ment, d'individus suspects de collaboration pendant et après la Libération : C.E. 16 juin 1950, Vincenti, R. 377; C.E. 2 décembre 1953, Ponzevera, R. 523.

Exécutions sommaires dans les prisons : C.E. 28 juin 1950, Bonhommé, R. Tab. 873; C.E. 23 novembre 1951, Vve Géné, R. 554; C.E. 25 janvier 1952, Guyadou, R. 58.

(246) C.E. 12 décembre 1945, Vve Berna, R. 255 : « faute d'une suffisante gravité »; C.E. 9 novembre 1948, de Tassencourt, R. 419 : « faute d'une exceptionnelle gravité » (perte des bagages personnels d'un fonctionnaire durant l'exode de 1940); C.E. 30 novembre 1949, Florio, R. 519.

(247) C.E. 26 décembre 1945, Sté Sapvin, R. 271 (faux renseignements donnés par le service des douanes quelques heures avant l'arrivée des Allemands à Bordeaux en 1940).

Comp. en matière de lutte contre l'incendie : C.E. 15 juillet 1954, Commune de Sainte-Foy-lès-Lyon, R. 490.

(248) J.C. Adm., f. 660, n^{os} 97 à 101, 141 à 144, 205 à 207. Gabolde : « L'exception d'urgence en droit administratif », D. 1952, Chr. X.

(249) Concl. Rivet sous C.E. 13 mars 1925, Clef, S. 1926-3-37.

(250) Concl. Rivet sous C.E. 13 mars 1926, Grimaud, R.D.P. 1926-260.

uniquement par le jeu de dérogations à la règle suivant laquelle le degré de faute exigé varie selon la nature du service, dérogations qui n'aboutissent qu'à apporter des restrictions à la mise en cause de la puissance publique, dérogations qui s'analysent en fin de compte en élévations du point de rupture de l'égalité, au-dessous duquel les dommages causés ne sont pas réparés.

L'« échelle des fautes » serait ainsi une arme au service d'une certaine politique jurisprudentielle, qui permettrait au Conseil d'Etat de jouer le rôle d'un supérieur hiérarchique des différentes Administrations en « punissant » celles-ci lorsque leur fonctionnement se serait trop écarté de la loi du service. La responsabilité conditionnée par la faute serait donc fortement teintée de coloration pénale; elle aurait un aspect disciplinaire. Le sort de la victime serait lié au châtiment du coupable.

141. — 2° *Critique de la thèse classique*

Cette présentation de la jurisprudence paraît susceptible d'un certain nombre de critiques. En premier lieu, elle procède d'une analyse trop superficielle de la technique de la gradation des fautes; d'autre part, elle repose sur une base historique contestable. Enfin et surtout, elle est de plus en plus contraire aux décisions récentes de la juridiction administrative. Examinons successivement ces différents points.

142. — A) *Insuffisance de l'analyse classique*

Pour dégager la signification exacte de la « hiérarchie » des fautes, il s'avère indispensable de distinguer, dans la démarche du juge examinant un problème de responsabilité, deux stades, deux étapes qui se commandent l'une l'autre (251).

Le juge commence par répondre à la question suivante : « Quel est, pour le service considéré, le degré de gravité exigé pour que la faute soit de nature à engager la responsabilité de l'Administration ? » En réalité, la réponse est immédiate puisque le Conseil d'Etat a déterminé le contenu des différentes catégories de rattachement, le domaine d'application des divers degrés de faute. Cette répartition s'est effectuée en tenant compte de deux considérations : l'importance sociale du service et la complexité de la tâche qu'il a pour mission d'accomplir.

Mais si, à ce premier stade, la situation de la victime est indifférente, dans la seconde phase qui correspond à la qualification

(251) Bénoit : « La responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative », nos 16 à 27.

de l'agissement qui a causé le dommage, il en va tout autrement. Pour décider si, dans l'espèce envisagée, le fait dommageable est une faute légère ou, au contraire, une faute grave, le juge prend en considération la situation du particulier lésé. Sans doute, les conditions concrètes de fonctionnement du service ne seront pas sans quelque influence, mais les éléments déterminants auront trait plus aux conséquences de la faute, à l'ampleur du préjudice, qu'à la faute elle-même (252).

La distinction ainsi présentée a donc le mérite de souligner le double aspect, abstrait et concret, de la démarche du juge, et, par voie de conséquence, la nécessaire transaction à réaliser entre l'indispensable liberté qui doit être accordée à l'action administrative sous peine d'engendrer un risque de paralysie des services et, d'autre part, le droit de la victime à obtenir réparation pour un dommage qu'elle ne mérite pas de supporter.

Le régime de responsabilité des usagers n'est donc pas uniquement tributaire d'éléments étrangers à la situation des particuliers lésés.

143. — B) *La vraie genèse de l'institution*

En second lieu, pour dégager la signification réelle du procédé technique de la gradation des fautes, il paraît nécessaire de se replacer dans le contexte historique où il a pris naissance. Il faut donc retracer la genèse de cette institution.

Si, à l'heure actuelle, l'« échelle des fautes » semble traduire une volonté consciente de la part du Conseil d'Etat de limiter les hypothèses où les dommages seront réparés, il ne faut pas oublier que c'est une préoccupation contraire qui a inspiré au juge l'emploi de cette technique, à savoir : le désir d'étendre à tous les services l'obligation de réparer les conséquences dommageables de leur activité. Le paradoxe n'est qu'apparent.

En effet, l'expression « faute de service dont l'Administration serait responsable » apparaît pour la première fois dans l'arrêt Tomaso Greco (C.E. 10 février 1905, R. 140, conclusions Romieu). Or, cette très importante décision consacre l'abandon de l'irresponsabilité de l'Etat en matière d'actes de puissance publique, irresponsabilité que le Conseil d'Etat affirmait encore avec éclat quelques années plus tôt (253). Cette rencontre dans la même espèce du principe qui allait permettre la généralisation de la

(252) *Op. cit.* note précédente, n° 21.

(253) C.E. 13 janvier 1899, Lepreux, R. 17 : « Considérant qu'il est *de principe* que l'Etat n'est pas en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents. »

responsabilité à toutes les activités administratives et de la règle suivant laquelle le dommage n'est réparé que s'il est la conséquence d'une faute d'une certaine gravité, n'est pas le résultat d'une coïncidence fortuite : elle autorise, au contraire, à penser qu'il existe une corrélation entre les deux phénomènes : le second étant la conséquence logique du premier.

Cette observation est pleinement corroborée par l'analyse des remarquables conclusions Romieu. L'éminent commissaire du gouvernement commence par réfuter la thèse « féodale » de l'irresponsabilité en matière d'actes d'autorité, en ces termes :

« On ne voit pas en vertu de quel texte ou de quel principe « le citoyen lésé par un vice d'organisation ou de fonctionne- « ment du service public, par la faute grave de ceux qui le « dirigent ou qui ne sont que les agents d'exécution, serait « privé du droit d'obtenir réparation du préjudice souffert par « le seul motif que l'acte incriminé serait un acte de comman- « dement ou que la mesure critiquée serait une mesure de « police. »

Il poursuit ainsi son irréfutable démonstration :

« Ce qui est vrai, c'est que toute erreur, toute négligence, « toute irrégularité, n'entraîne pas nécessairement la respon- « sabilité de la puissance publique. Il appartient au juge de « déterminer dans chaque espèce s'il y a faute caractérisée du « service, de nature à engager la responsabilité de l'Etat, et de « tenir compte, à cet effet, tout à la fois, de la nature de ce « service, des aléas et des difficultés qu'il comporte, de la part « d'initiative et de liberté dont il a besoin, en même temps que « de la nature des droits individuels intéressés, de leur impor- « tance, du degré de gêne qu'ils sont tenus de supporter, de « la protection plus ou moins grande qu'ils méritent, et de la « gravité de l'atteinte dont ils sont l'objet. »

Ce texte constitue donc avec évidence la charte du système de la gradation des fautes. Dès lors, présenter la nécessité d'une faute lourde en matière de police comme une exigence défavorable à la victime, comme un moyen d'endiguer la multiplication des actions en responsabilité, c'est commettre, semble-t-il, un véritable contresens. L'adoption de l'échelle des fautes a constitué, pour le particulier, un progrès considérable puisqu'elle a permis la disparition de ce scandale : l'irresponsabilité de l'Etat souverain. La première fonction, l'effet primitif de l'institution, a été d'améliorer le sort des particuliers lésés par les activités de la puissance publique, de faciliter l'indemnisation des victimes, non de la restreindre.

Il serait alors surprenant que le contexte historique s'étant transformé, l'institution soit demeurée identique à elle-même, stagnation dont le résultat serait alors de constituer un obstacle à la réparation des dommages et qui impliquerait donc un renversement de sa fonction primitive.

144. — C) *Le démenti jurisprudentiel*

Enfin et surtout, l'étude de la jurisprudence, la plus récente, ne fait que confirmer le rôle de premier plan joué par les considérations favorables à la victime dans l'appréciation du degré de gravité exigé pour que la faute soit source de responsabilité.

Cette influence de la victime se manifeste d'ailleurs sous des formes très variées.

145. — *L'altération de la notion de « faute lourde »*

Dans son acception primitive, l'expression « faute lourde » était synonyme de manquement grave à la loi du service. L'emploi de cette formule stigmatisait l'existence d'un agissement que n'aurait pas commis un administrateur, même médiocre, et établissait que le fonctionnement réel du service avait été notablement inférieur à ce qu'il était raisonnable et normal d'attendre de lui.

Or, depuis quelques années, il est évident que le Conseil d'Etat utilise l'expression « faute lourde » dans des hypothèses où cette qualification ne correspond pas à la réalité. Cet élargissement prend deux aspects différents.

Tout d'abord, dans certains arrêts, cette qualification ne résulte plus de la gravité intrinsèque de l'acte, mais de l'ampleur de ses conséquences dommageables. Deux arrêts illustrent d'une manière caractéristique cette tendance. Dans une décision du 21 décembre 1938 (Commission des Hospices de Marseille, R. 968), le Conseil d'Etat, après avoir rappelé la nécessité d'une faute lourde dans le traitement médical pour que la responsabilité de l'Administration puisse être retenue, s'exprime de cette manière : « Il résulte de l'instruction que les dites brûlures n'étaient pas encore guéries cinq ans après l'application du traitement et doivent être regardées comme ayant été causées par un mauvais réglage de l'appareil radiogénérateur ; la faute ainsi commise, *dont les conséquences ont, d'ailleurs, été très graves*, a engagé la responsabilité. » Dans une autre espèce, relative, elle aussi, à la responsabilité médicale (254),

(254) C.E. 12 février 1943, Cie d'Assurances « La Norwich Union », R. 41 : « Considérant que le sieur A..., en traitement à l'hôpital, a été *grièvement brûlé* par l'inflammation de vapeurs d'éther au contact d'un thermocautère

le Conseil d'Etat fixe le degré de la faute en raison de l'importance de ses répercussions. Certes, il ne faut pas exagérer la portée de tels arrêts, mais il est intéressant de souligner quel changement d'optique impliquent ces décisions : l'épithète « faute lourde » ne souligne plus la gravité de l'erreur commise par l'Administration mais, au contraire, vise le sort, particulièrement digne de protection, de la victime. Ce n'est plus un reproche, mais une constatation.

Dans d'autres cas, le caractère irréel de l'adjectif est tout aussi évident. On pense ici à la jurisprudence concernant les préjudices causés par le fonctionnement de la police de la circulation. Avant 1951 (255), tous les usagers devaient apporter la preuve d'une faute lourde pour obtenir réparation. Or, l'exégèse des espèces révèle que cette exigence était purement formelle : le juge accordait des dommages-intérêts même dans le cas de faute simple. Sans doute, dans certains cas, le Conseil d'Etat était-il enclin à la bienveillance quand les victimes étaient étrangères à l'opération (256), mais il faisait preuve de la même mansuétude à l'égard d'usagers : auteurs d'une rixe blessés par le coup de feu tiré par un garde champêtre en vue de les effrayer (257) ; suspect atteint alors qu'il prenait la fuite (258). On relève les expressions de faute grave (259) ou lourde (260), de fonctionnement défectueux du service (261), alors que les faits reprochés aux forces de police apparaissent bien véniels : manque de sang-froid, précipitation, usage inconsidéré de l'arme (262). L'illogisme de ces qualifications est avoué même par les membres de la haute juridiction administrative (263). C'est dire quel appauvrissement de contenu juridique, quelle dénaturation, la jurisprudence récente a dû apporter à la

dont se servait l'externe qui opérait; qu'en négligeant de prendre les précautions nécessaires pour éviter un tel accident, le service chirurgical a commis une *faute lourde.* »

(255) Revirement consacré par C.E., sect., 28 juillet 1951, Dame Aubergé et Dumont, D. 1952-J-108, note Morange.

(256) V. sur ce point n° 81, et C.E. 24 décembre 1909, Pluchard, R. 1029.

(257) C.E. 6 février 1935, Montillier, R. 160; C.E. 7 février 1934, Rappine, R. 189.

(258) C.E. 29 janvier 1938, Dame Papineau, R. 137; C.E. 21 mars 1947, Bergé, R. Tab. 700.

(259) Arrêts Montillier, Rappine et Dame Papineau, précités.

(260) Arrêt Bergé précité.

(261) C.E. 19 janvier 1948, Dlle Chuart, R. 438; C.E. 17 décembre 1948, Marx, R. 484.

(262) Jurisprudence citée, notes 257 et 258.

(263) Conclusion Barbet, J.C.P. 1949-II-5092 : « Si nous examinons le détail des espèces où vous avez admis l'existence d'une faute lourde susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, force nous est de constater que vous avez fait bénéficier les requérants d'une interprétation très libérale et que, dans certains cas, vous avez mis à la charge de la puissance publique

notion de faute lourde dans la préoccupation évidente d'améliorer le sort des victimes.

On peut donc conclure à un véritable divorce, dans un nombre croissant d'hypothèses, entre l'apparence et la réalité. Sur le plan superficiel des formules, la jurisprudence a maintenu immuables, pendant cinquante ans, ses exigences quant aux conditions de mise en œuvre de la responsabilité ; mais si l'on se livre à une étude plus attentive, on observe une évolution qui se traduit, en fait, par une extension très notable des hypothèses où les dommages sont réparés (264).

146. — *L'abaissement du degré de faute exigé*

Si l'exigence d'un certain degré de faute apparaît dans les exemples ci-dessus étudiés, comme purement nominale, dans d'autres hypothèses le Conseil d'Etat va plus loin : il diminue purement et simplement ses exigences. Cette évolution se traduit alors par l'abandon de la faute lourde comme condition nécessaire de la responsabilité. L'abaissement du « seuil » de responsabilité se réalise à la fois en fait et en droit : on observe dans ce cas un transfert de matières d'une catégorie (faute lourde) à une autre (faute légère).

Comme illustration de ce procédé, il est possible de citer tout d'abord la jurisprudence concernant les victimes des services de police lorsque les agents utilisent des engins comportant des

le dommage subi, alors que la faute relevée n'était pas d'exceptionnelle gravité. »

Conclusion Gazier, D. 1952-J-108 : « L'expression de faute lourde figure encore dans les considérants de ces arrêts, mais la plupart du temps la faute retenue qui engage la responsabilité de l'Administration n'est, en réalité, qu'une faute simple. »

Note Morange, D. 1952-J-108, § 2 : « De plus en plus, les arrêts qualifient de fautes lourdes ou graves des fautes qui, sans mériter intrinsèquement un tel adjectif, ont eu des conséquences particulièrement néfastes. Il conviendrait de parler « d'activités dont seules les conséquences dommageables graves peuvent donner lieu à réparation », et non plus d'activités administratives dont, seule, la faute lourde peut entraîner la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat. »

(264) Cette conclusion ressort par exemple de la comparaison entre deux espèces analogues : dans la première (C.E. 10 février 1905, Tomaso Greco, R. 105), un citoyen avait été blessé par un coup de feu tiré par un gendarme sur un taureau échappé. Le Conseil d'Etat refuse de considérer la responsabilité de l'Etat comme engagée en l'absence de faute caractérisée : le brigadier ayant peut-être perdu son sang-froid, mais cette attitude ne constituait pas une faute, étant donné l'imminence du péril et l'affolement général.

Au contraire, en tirant sur un chien suspect de rage, le garde champêtre a blessé la dame L... ; puisqu'il a ainsi commis, dans l'exercice de ses fonctions, une faute grave qui engage la responsabilité de la commune (C.E. 28 juin 1933, Legros-Bressy, R. 700).

risques exceptionnels. La décision Dame Aubergé et Dumont (C.E. 27 juillet 1951, D. 1952-J-108) déclare, en effet :

« qu'en raison des dangers inhérents à l'usage des armes ou « engins sus-mentionnés, il n'est pas nécessaire que cette faute « présente le caractère de faute lourde. »

C'est une exception au principe traditionnel en vertu duquel le service de police ne voit sa responsabilité engagée que pour faute d'une certaine gravité (265) ; la conception très extensive adoptée par le juge en ce qui concerne l'engin anormalement dangereux (266) confère une assez large portée à cette jurisprudence que l'on pourrait croire limitée à un nombre très restreint d'hypothèses.

Un deuxième exemple de cet amoindrissement des exigences relatives au degré de gravité de la faute engageant la responsabilité de l'Etat a trait à la mise en cause de l'Administration pour absence de contrôle des conditions requises pour l'exercice de transports en commun. Les règlements municipaux ou arrêtés préfectoraux prévoient fréquemment que les entrepreneurs de transport ou les propriétaires de taxis doivent justifier d'une police d'assurances les garantissant contre les accidents éventuels qu'ils peuvent causer à des clients ou aux tiers. En s'abstenant de tout contrôle sur ce point, les collectivités locales commettent des fautes de nature à engager leur responsabilité. La jurisprudence avait commencé par exiger une faute lourde non pas tant en raison des difficultés du service (la vérification était aisée) que du caractère assez indirect du préjudice éprouvé (267), mais un arrêt d'assemblée plus récent s'est borné à relever une faute simple pour rendre la ville responsable (268).

147. — *Diversification du régime de responsabilité applicable à chaque service*

Si les modifications qu'on vient de décrire constituent le signe le plus visible de l'évolution qui affecte la répartition primitive des

(265) Voir notamment C.E. 13 mars 1925, Clef, S. 1926-3-37.

(266) Voir *supra*, note 158.

(267) C.E. 16 novembre 1939, Meslot, R. 564 : « Considérant que le requérant n'est pas fondé à soutenir que le fait que le sieur G... a pu exercer cette profession sans être assuré contre les accidents constitue à la charge de l'autorité de police une faute lourde qui serait de nature à engager la responsabilité de l'Etat. » Rejet.

Même exigence : C.E., sect., 2 juin 1933, Protectorat de l'Annam, R. 611 (espèce dans laquelle une faute lourde était établie).

(268) C.E., ass., 13 février 1942, Ville de Dole, S. 1945-3-21, note Charlier.

matières ressortissant à un certain genre de faute, ces changements restent assez limités.

La transformation la plus importante réside dans ce qu'on pourrait appeler le « morcellement » d'un grand nombre de chapitres de la responsabilité, processus qui permet à la jurisprudence de doser la gravité de la faute non plus en fonction du service auteur de l'acte dommageable, mais en fonction de l'acte dommageable lui-même. Ce qui prouve que la prétendue uniformité du régime de tous les actes préjudiciables du même service n'est qu'une approximation assez grossière, incapable de rendre compte de l'infinie variété des solutions. L'unité de base n'est plus le service considéré comme un bloc homogène, mais seulement l'acte particulier qui a occasionné l'accident. Par suite d'un affinement de la technique, on passe d'une « structure moléculaire » à une « structure atomique » (269). Le domaine de cette métamorphose est très étendu et il modifie le régime de responsabilité en accroissant notablement les chances d'indemnisation.

On a déjà examiné une application de cette idée en matière de police de la sécurité : c'est la ségrégation opérée suivant que les agents utilisent ou non des engins anormalement dangereux. De même pour les services hospitaliers, les conditions auxquelles sera subordonnée la réparation seront différentes selon que les usagers victimes incrimineront le fonctionnement de l'organisation de l'hôpital ou, au contraire, l'acte chirurgical, les opérations et soins donnés par un médecin. C'est en 1935 que le Conseil d'Etat a consacré nettement la dualité des régimes : dans le premier cas, une faute simple est suffisante ; dans le second, il faut une faute lourde (C.E. 8 novembre 1935, Dame Philiponneau, D.P. 1936-3-15, note Heilbronner) :

« ... que l'intéressée ne justifie pas, d'une part, d'une faute com-
« mise par les agents du service administratif de l'hôpital et,
« d'autre part, qu'elle n'établit pas à la charge du service médi-
« cal l'existence d'une faute lourde dans le traitement dont
« elle a été l'objet. »

Cette distinction a été reprise dans de très nombreux arrêts (270).

(269) La même tendance s'observe sur le plan du contentieux de la légalité; Mégret : « De l'obligation pour l'Administration de procéder à un examen particulier des circonstances de l'affaire », E.D. 1953-77.

(270) Exigence d'une faute lourde en matière d'actes médicaux : C.E. 15 mars 1936, Smyth, R. 538; C.E. 12 mars 1937, Teyssier, D.H. 1937-320; C.E. 26 décembre 1945, Delaye, R. 271; C.E., sect., 12 juin 1953, Administration de l'Assistance Publique de Paris, D. 1954-J-129, concl. Guillonin;

Plus significatif est encore le contentieux des dommages causés par les hôpitaux psychiatriques ou les asiles d'aliénés, car, à l'égard des usagers, ces établissements n'engagent leur responsabilité qu'en cas de « faute manifeste et d'exceptionnelle gravité » (271). Or, la preuve d'une telle condition est très difficile à établir, le juge se montre très réticent pour admettre la responsabilité (272). Cette règle souffre deux exceptions. D'abord, quand l'acte dommageable a son origine dans un fait médical, le Conseil d'Etat assimile le régime des aliénés à celui des malades soignés dans des hôpitaux ordinaires : il n'exige donc qu'une faute lourde (273). En second lieu, lorsque les difficultés spéciales inhérentes à la garde des aliénés se font moins pressantes, la nécessité d'une faute d'une extrême gravité ne se légitime plus ; aussi la jurisprudence abaisse-t-elle dans ce cas le niveau de gravité ordinaire exigé. Dans ce sens, on a jugé que la responsabilité du service départemental des aliénés était engagée pour défaut de surveillance d'un travail dangereux accompli par un enfant interné (C.E. 29 avril 1935, Donnadieu, R. Tab. 1541). On voit donc qu'en cette matière considérée traditionnellement comme le bastion de la faute manifeste et d'exceptionnelle gravité, les conditions de la réparation sont assouplies dans certains cas. La même observation peut être formulée pour les dommages liés à l'activité des services financiers : les conséquences des actes relatifs au recouvrement des impôts (saisies mal fondées, confiscations, contraintes par corps) doivent être soigneusement distinguées de celles des actes parafiscaux (par exemple

C.E. 31 mars 1954, Dame Gioux, R. 200; C.E., sect., 25 juin 1954, Dame Forcina, R.P.D.A. 1954, n° 279.

Faute simple en matière d'organisation du service : C.E. 26 janvier 1938, Hospices de Strasbourg, R. 90; C.E. 12 décembre 1941, Hôpital d'Antibes, R. 218; C.E. 20 mai 1949, Daret, R. 234; C.E. 30 novembre 1951, Administration de l'Assistance Publique de Marseille, R. 568; C.E. 12 février 1954, Administration de l'Assistance Publique de Paris, R. 102.

Contra : C.E. 19 mars 1943, Hôpital de Flers, R. Tab. 409.

(271) C.E. 14 juin 1921, Lupiac, R. 632; C.E. 12 avril 1924, Ludeman, R. 409; C.E., sect., 27 octobre 1933, Dame Guillaumie, R. 974; C.E. 21 décembre 1934, Pannetier, R. 1224; C.E. 20 janvier 1937, Guillet, R. 79; C.E. 4 janvier 1952, Roustan, R.D.P. 1952-1072.

(272) L'arrêt Chatry (C.E. 29 janier 1936, R. 139) est le seul à notre connaissance à avoir reconnu l'existence d'une faute manifeste et de particulière gravité. Les circonstances de fait étaient très favorables : un interné était mort accidentellement par suite d'un défaut de surveillance dont il était l'objet, dans le train dans lequel deux infirmiers le ramenaient à l'asile après sa troisième évasion.

(273) C.E., sect., 19 janvier 1945, Dép. des Basses-Pyrénées, R. 20; C.E. 21 janvier 1953, Staïn, R. 29.

Dans le premier arrêt, le requérant alléguait, d'une part une faute dans le traitement, et d'autre part une défaillance dans l'organisation et le fonctionnement du service. Sur le deuxième chef, la demande a été rejetée, l'instruction n'ayant révélé aucune faute manifeste et de particulière gravité.

en matière de renseignements donnés par l'Administration fiscale) (274).

Ces exemples, empruntés à des matières variées, démontrent qu'il n'existe pas un régime de responsabilité unique, homogène, applicable à telle ou telle Administration, mais, au contraire, une diversité à l'intérieur d'un même service. Cette souplesse profite d'ailleurs à la victime puisque, dans les illustrations que nous avons examinées, la différenciation selon les actes entraîne toujours une diminution du seuil de responsabilité, soit qu'il y ait passage de la faute lourde à la faute simple, soit de la faute d'exceptionnelle gravité à la faute lourde, ce qui équivaut pratiquement à l'abandon de l'irresponsabilité.

148. — Altération de la notion de faute lourde, abaissement du degré de gravité exigé, morcellement du régime applicable à chaque service, toutes ces tendances traduisent sous des formes différentes une préoccupation unique de la jurisprudence : améliorer le sort de la victime en introduisant, dans le schéma primitif de la hiérarchie des fautes, un certain nombre d'éléments qui ont trait non plus à l'auteur du dommage mais à la situation de l'administré lésé.

Seulement, cette évolution jurisprudentielle, si elle est, avant tout, dominée par le désir de favoriser les administrés en augmentant les chances qu'ils ont d'obtenir réparation, n'est pas sans incidences théoriques. En amendant considérablement le système de gradation des fautes, on a obscurci notablement le régime de responsabilité des usagers puisque celui-ci n'est plus la réplique fidèle d'une distinction, opérée en quelque sorte *a priori*, entre les différents services. On peut dire, pour caractériser cette transformation, que le critère n'est plus organique (service auteur du dommage) mais matériel (opération dommageable envisagée en elle-même). Comment, alors, connaître à quel niveau est fixée la limite en deçà de laquelle il n'y aura pas de réparation ?

Il semble que le seul moyen de répondre à cette interrogation soit d'envisager le problème sous l'angle du droit reconnu à la victime. Puisqu'en effet, la faute de service est la condition technique de mise en œuvre de la responsabilité, le fait de nature à engager celle-ci s'analysera en une violation des droits dont sont titulaires les usagers.

(274) C.E. 16 janvier 1935, Jaque, R. 61; C.E. 8 mars 1939, Urquijo, R. 149; C.E. 22 mai 1939, « Soie artificielle de Valenciennes », R. 346; C.E. 26 octobre 1939, Deydier, R. 546.

§ 2. — *Appréciation de la responsabilité en fonction du droit reconnu à l'usager*

149. — Pour savoir si tel fait est constitutif d'une faute, il faut, au préalable, déterminer avec exactitude le contenu de l'obligation qui pèse sur l'Administration puisque la « faute » n'est qu'un manquement à une obligation préexistante. Autrement dit, un fonctionnement défectueux du service s'apprécie nécessairement par référence à un fonctionnement normal, c'est-à-dire en comparant le comportement réel au comportement idéal, à la mission que le service a pour tâche d'accomplir. Le problème de responsabilité est un problème second, qui ne peut recevoir de solution tant que la question initiale du contenu de l'obligation n'est pas résolue.

Mais la notion d'obligation n'est, elle-même, qu'une image inversée, un « négatif » d'un concept dont elle est complémentaire : le concept de droit. Toute responsabilité apparaît comme la sanction de la violation de certains droits.

Pour analyser le régime de la responsabilité de l'Administration à l'égard des usagers, il faut donc partir d'une notion fondamentale : les droits reconnus à cette catégorie de victimes vis-à-vis des différents services publics.

L'examen du droit positif permet de caractériser le régime des usagers par une double formule :

— les droits des usagers sont variables quant à leur contenu ;

— les droits des usagers ont un domaine d'application absolument général.

1° *Les droits des usagers sont d'un contenu variable*

150. — Déterminer le contenu du droit reconnu à l'usager, préciser dans quelles limites la sanction de ce droit est assurée par le mécanisme de la responsabilité, c'est étudier selon quelles normes le juge administratif qualifie de fautif, dans une espèce donnée, le comportement dommageable d'un service public.

On commencera par donner quelques exemples de la méthode utilisée par la jurisprudence en ce domaine, puis on analysera les éléments qui déterminent le Conseil d'Etat à restreindre la responsabilité de l'Administration par le procédé de gradation des fautes de service.

Ce double xamen nous révélera la souplesse des méthodes jurisprudentielles dans la qualification de la « faute de nature à engager

la responsabilité » et, donc, le caractère essentiellement variable du droit reconnu à l'usager.

151. — A) *Examen analytique de la méthode jurisprudentielle d'appréciation de la faute*

Il est impossible d'étudier successivement toutes les hypothèses de responsabilité dans lesquelles l'Administration est responsable à l'égard des usagers du mauvais fonctionnement des services publics. Il faut donc opérer un choix pour mettre en relief les procédés employés par le juge.

On prendra comme illustrations, d'abord le contentieux de la responsabilité en matière de renseignements inexacts, puis le domaine des accidents causés aux élèves des écoles publiques. Dans ces deux exemples, la faute de nature à engager la responsabilité est une faute simple, mais nous verrons que cette uniformité apparente cache des disparités de régime fort importantes, disparités qu'on ne peut expliquer que si l'on détermine l'étendue des droits invocables par les usagers contre les services qui leur ont causé des préjudices.

De même, dans le troisième exemple choisi, le contentieux des fêtes et jeux publics, nous aurons l'occasion de montrer combien seule l'optique de la victime permet de comprendre certaines anomalies observables en cette matière.

152. — 1° *Responsabilité en matière de renseignements erronés ou de promesses fallacieuses*

Lorsque des dommages résultent des renseignements ou assurances donnés par l'Administration aux usagers, il semble légitime que ces préjudices soient réparés dans une large mesure ; c'est pourquoi le Conseil d'Etat estime qu'une faute simple est suffisante. Est-ce à dire, cependant, qu'il considère toute erreur comme fautive ? Une simple lecture des arrêts permet d'apporter un démenti formel à cette opinion. C'est qu'en effet le juge doit concilier deux impératifs contradictoires : d'une part, l'information des administrés par les services compétents apparaît bien comme une condition d'une démocratie véritable : « Tout citoyen est en droit de s'attendre à ce que les éclaircissements et précisions qu'il demande à l'Administration ne soient pas entachés d'erreur » (275), mais, d'autre part, les services ne sont pas infaillibles et une responsabilité automatique n'aboutirait qu'à freiner l'initiative des

(275) Tixier, note sous C.E., sect., 17 avril 1953, Banque Bastide, S. 1953-3-107.

agents. La souplesse des solutions consacrées est donc la rançon inévitable de la prise en considération des différents points de vue que le juge doit arbitrer, mais le caractère nuancé de cette jurisprudence ne signifie pas que l'admission ou le rejet de la requête soit abandonné au gré de la fantaisie des tribunaux administratifs. Certains principes directeurs, s'ils ne sont pas formulés explicitement, se dégagent pourtant de l'analyse des arrêts.

Une distinction préalable entre deux groupes d'hypothèses peut être opérée selon que l'initiative du renseignement, générateur d'un dommage, émane de l'usager ou de l'Administration. Deux exemples vont nous permettre de sérier les diverses situations. Un médecin français, avant d'être employé par un gouvernement étranger, demande au Ministère des Affaires étrangères certaines indications relatives aux conditions de son départ et de sa situation professionnelle dans ce pays (276). Si les précisions fournies s'avèrent erronées et s'il en résulte un préjudice direct au détriment du requérant, la responsabilité du service peut être, en principe, engagée ; il n'en reste pas moins vrai que la victime est un « usager provocateur » du service, puisque c'est son initiative qui a déclenché le mécanisme dont la conséquence lointaine pourra être la condamnation de l'Administration à payer les dommages-intérêts. Au contraire, lorsque au cours d'une conférence tenue dans les locaux d'une préfecture, un représentant du Ministère du Ravitaillement fait connaître aux commerçants de la région que le système des achats prioritaires ne sera plus pratiqué et quand les faits apportent un démenti à cette promesse, le particulier-victime se présentera comme « usager bénéficiaire », en ce sens qu'il est complètement étranger à l'initiative qui est la source médiate du préjudice (277). Il semble donc légitime de distinguer deux espèces de situations, dans lesquelles le problème de responsabilité se posera en des termes assez différents.

153. — a) *Assurances prématurées ou promesses fallacieuses émanant des services*

Ici, il paraît équitable que le juge accorde réparation des préjudices d'une manière assez libérale. En effet, l'Administration s'est engagée volontairement, sans y être obligée ; si elle a créé une apparence trompeuse, il est logique qu'elle assume les risques inhérents à la prise de position initiale qu'elle a adoptée. Le régime

(276) C.E. 22 avril 1953, Dlle Buttner, R. 184.

(277) C.E. 1er juin 1949, Mialet, R. 257; C.E. 23 juin 1950, Lacroix, R. 384; C.E. 12 mars 1954, Weichert, R. 152; C.E. 25 juin 1954, Ott, R.P.D.A. 1954, n° 334; C.E. 25 juin 1954, Coulon et Neveu, A.J. 1954, n° 448.

de responsabilité s'analyse donc ainsi : si un lien de causalité suffisamment direct existe entre le préjudice et l'acte initial, l'Administration est responsable; ceci ne signifie pas d'ailleurs que la faute ne soit pas une condition nécessaire de la responsabilité, mais seulement que l'agissement du fonctionnaire est qualifié tel du seul fait qu'il y a erreur, c'est-à-dire contradiction entre la réalité et l'apparence. L'existence du dommage suffit donc à démontrer le caractère fallacieux de la promesse ou la qualité prématurée de l'assurance, et à établir la faute. C'est ce que décide le Conseil d'Etat dans l'exemple que nous avons donné ci-dessus (C.E. 25 juin 1954, Otto, précité) :

« ... que le sieur O..., sur la foi de ces affirmations, a acquis « vingt et un porcs..., que ceux-ci ont fait l'objet d'un achat « prioritaire de la part des services du Ravitaillement; que, « dans ces circonstances, et sans qu'il soit besoin d'examiner les « autres moyens de la requête, le sieur O... est fondé à soutenir « qu'en donnant aux négociants en bestiaux l'assurance qu'au- « cun achat prioritaire ne serait effectué, les agents de l'Admi- « nistration se sont rendus coupables d'une faute qui engage « la responsabilité de l'Etat. »

Le syllogisme judiciaire est donc le suivant : la majeure correspond au fait initial de l'agent; la mineure au préjudice subi par le requérant. La conclusion : il y a faute.

154. — Cette présentation un peu dogmatique de la jurisprudence a besoin d'être complétée par une double précision, qui a pour effet d'assouplir dans une certaine mesure l'automatisme des solutions consacrées : la promesse, émanant du fonctionnaire, n'engage la responsabilité du service que si elle porte sur un objet précis et si elle est de nature à tromper l'administré.

En premier lieu, il faut qu'il y ait un ferme engagement de la part de l'agent. Et si le juge ne professe aucune exigence quant à la forme que revêt la promesse [assurances verbales (278); lettres (279); délibération d'une commission administrative (280)], il se montre, au contraire, assez sévère quant à la preuve, qui doit être rapportée par la victime, du contenu exact de l'engagement : ainsi, la requête d'un secrétaire de mairie, qui n'avait pas repris son service après accomplissement de ses obligations militaires et qui prétendait avoir droit à sa réintégration en raison des pro-

(278) Arrêts cités note précédente et C.E. 8 février 1952, Vernoux. R. 89.
(279) C.E. 9 novembre 1950, Chabert, R. 526; C.E. 6 novembre 1953, Maugis, R. 471.
(280) C.E. 28 novembre 1947, Pagès, R. 446.

messes qu'il affirmait avoir reçues de son maire, est rejetée pour ce motif que ce dernier n'a jamais fait au plaignant des promesses précises « de nature, le cas échéant, à engager la responsabilité publique » (281). La même solution a été opposée à un officier qui alléguait avoir été induit en erreur sur la foi d'une déclaration ministérielle :

« ... qu'en faisant la déclaration sus-mentionnée, le ministre s'est « borné à commenter les dispositions contenues dans la loi du « 5 avril 1946 et à donner à ces dispositions une large publi- « cité; qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le « ministre ait entendu garantir... » (282).

Le droit de la victime à réparation est donc subordonné à l'existence d'un acte précis et non équivoque (bien qu'erroné par hypothèse) de l'Administration.

Mais, d'autre part, il faut que la promesse de l'agent soit de nature à tromper l'intéressé. Apparaît-elle objectivement irréalisable ? Elle n'engagera pas le service. Ainsi le Conseil d'Etat considérera pour non avenue l'assurance donnée à un agent, si elle est incompatible avec sa situation statutaire (283). Cette réserve est d'ailleurs discutable, car ici c'est l'Administration qui a pris les devants, et quand elle refuse de remplir ses engagements, il semble qu'on aurait pu penser à lui opposer le vieil adage « memo auditur propriam turpidinem allegans ».

Ces deux restrictions ne doivent cependant pas faire oublier que, dans la grande majorité des cas, le particulier trompé obtient l'indemnisation du préjudice qu'il a subi par suite du mauvais fonctionnement des services.

155. — b) *Renseignements erronés*

Si les renseignements inexacts donnés par l'Administration ne sont fournis par cette dernière que sur la demande d'un particulier, la faute, condition nécessaire de la mise en cause du service, ne résulte pas du seul fait du caractère erroné des précisions réclamées par l'administré; la jurisprudence va se nuancer à l'extrême, mais il est cependant possible de mettre en valeur les idées qui paraissent la guider.

Pour que le service soit responsable, il faut, en premier lieu, que l'administré soit en droit d'exiger du service une information exacte. L'appréciation de cette prérogative va être effectuée en

(281) C.E. 3 novembre 1950, Chabert, précité.
(282) C.E. 8 février 1952, Vernoux, précité.
(283) C.E. 28 novembre 1947, Pagès, précité.

fonction de la situation personnelle du requérant vis-à-vis de l'Administration à laquelle il demande des renseignements. En cas d'indications inexactes, il n'obtiendra pas réparation si les éclaircissements lui ont été donnés à titre bénévole, ou s'il n'en a eu connaissance que par l'intermédiaire d'un tiers, ou encore s'ils émanent d'un service qui n'était pas qualifié pour les donner.

Tout d'abord, les éclaircissements fournis par l'Administration à titre gracieux ne sont jamais source de responsabilité quand bien même ils auraient occasionné un préjudice certain et direct. Il est significatif à cet égard de rapprocher deux décisions consacrant des solutions contraires, mais parfaitement conciliables. Dans la première, le juge a refusé de faire droit aux prétentions du requérant :

« car aucun texte n'imposait au service de l'octroi d'autre obli-
« gation que celle d'afficher les tarifs et les règlements à l'inté-
« rieur et à l'extérieur de chaque bureau » ;

les renseignements fournis à titre bénévole ne sauraient donc engager la responsabilité du service (C.E., sect., 22 mars 1939, Soie artificielle de Valenciennes, R. 346) (284). Dans la seconde, au contraire, les conséquences dommageables de l'erreur commise par l'Administration des Douanes sont mises à la charge du service, car :

« en vertu de l'article 444 du Code des Douanes... résulte l'obli-
« gation par les agents des bureaux de renseigner officiellement
« les intéressés sur les droits à percevoir. » (C.E. 16 janvier 1935, Jacque, R. 62.)

D'autre part, la jurisprudence refuse traditionnellemnt toute indemnité quand le renseignement inexact n'a pas été fourni directement au requérant, mais par l'intermédiaire d'une tierce personne qui l'a ultérieurement communiqué à la victime (285).

Enfin, l'avis erroné doit émaner du service compétent. Ainsi a-t-on jugé qu'un individu privé d'allocations familiales par suite d'une erreur de droit, n'est pas fondé à demander réparation du préjudice qu'il a éprouvé si le fonctionnaire qui l'a renseigné n'était pas compétent pour se prononcer sur cette question (C.E. 22 octobre 1948, Castelnau, R. 391) (286).

(284) C.E. 31 mai 1950, Grenoilleau, R. 331.

(285) C.E. 26 octobre 1939, Deydier, R. 546; C.E., sect., 17 avril 1953, Banque Bastide, précité.

(286) C.E. 15 juin 1923, Fellus, R. 496 : « Considérant que l'Etat ne saurait être tenu pour responsable des conséquences préjudiciables qu'a pu entraîner pour le requérant l'inexactitude d'un renseignement donné par un fonctionnaire sans qualité. »

156. — Ces différentes précisions ne suffisent toutefois pas à rendre compte de l'ensemble des solutions jurisprudentielles. Il faut compléter l'idée suivant laquelle la victime, pour être indemnisée, doit être en droit d'obtenir du service les renseignements qu'elle demande, par un deuxième principe qui permet de déterminer comment le juge passe d'une constatation de fait (le vice d'inexactitude entachant les renseignements) à une qualification (le caractère fautif de l'activité du service). Après avoir délimité le domaine de l'obligation pesant sur l'Administration, il convient de préciser les éléments constitutifs des faits susceptibles d'être considérés comme des défauts d'exécution de l'obligation, comme des violations du droit de l'usager. Pour obtenir des dommages-intérêts, la victime doit avoir été vraiment induite en erreur par le service qui lui a fourni les indications.

Comme en matière d'assurances erronées, il est nécessaire que l'erreur soit objective. Le Conseil d'Etat refusera d'indemniser une société qui reprochait à une Chambre de commerce d'avoir inexactement présenté à une banque, comme étant une décision impérative du Ministre du Commerce, un simple avis de ce dernier, alors qu'en réalité le libellé de la lettre de la Chambre de commerce ne dénaturait ni le sens ni la portée de la dépêche ministérielle (C.E., sect., 4 février 1949, Sté Davais, R. 51) (287).

Mais surtout le juge admet assez facilement que la victime a été coupable de légèreté si elle n'a pas contrôlé personnellement les renseignements fournis (288). Seulement ici, la forme dans laquelle ils ont été donnés va revêtir une grosse importance. Si c'est un texte paru au *Journal officiel*, l'Administration est automatiquement en faute puisqu'il existe une véritable présomption d'authenticité (C.E. 22 juillet 1949, Aubery, D. 1950-24. note Waline) :

« que le fait d'avoir, *dans les conditions sus-relatées*, induit en « erreur un contribuable sur le tarif de la taxe à laquelle il « pouvait être assujetti constitue une faute de service de nature « à engager la responsabilité de la colonie. »

Si, au contraire, le renseignement a été donné verbalement par un fonctionnaire, la responsabilité sera engagée beaucoup moins

(287) C.E., sect., 18 février 1944, Sté « Le Crédit Industriel de Normandie », R. 61.

Comp. C.E., sect., 21 avril 1939, Sté Nouvelle du Kanguet, R. 255 : « Erreur d'interprétation de la requérante quant à la portée d'un rectificatif paru au *Journal Officiel.* » C.E. 8 mars 1939, Urquijo et Diaz, R. 149 : « Lettre fournissant des renseignements inexacts, suivie d'une rectification orale faite aux requérants. »

(288) C.E. 27 juillet 1949, Azzet Alamedine, R. 379 : indications contradictoires données par différents services sur l'application d'une réglementation économique.

facilement. Il semble d'ailleurs que la tendance dominante de la jurisprudence soit la réticence (289). Pour le Conseil d'Etat, comme pour les tribunaux judiciaires, la « théorie de l'apparence n'est pas une planche de salut à l'usage des négligents et des étourdis, mais une protection réservée aux victimes d'une croyance légitime » (290). La faute sera donc plus ou moins facilement reconnue selon que la victime aura eu plus ou moins de chances d'être induite en erreur par le fait de l'Administration, ce dernier facteur étant déterminé pour une grande part suivant le moule dans lequel se couleront les informations fournies par les agents.

157. — L'exemple sur lequel nous avons raisonné était choisi à dessein pour son homogénéité apparente (la faute de nature à engager la responsabilité étant, dans tous les cas, une faute simple). L'analyse minutieuse à laquelle nous nous sommes livrés démontre l'insuffisance et l'inexactitude de la thèse qui fait varier le régime de responsabilité selon la seule nature du service envisagé.

En réalité, le juge administratif apprécie la responsabilité de manière très différente selon que la victime a demandé des renseignements au service ou, au contraire, que c'est l'Administration elle-même qui en a pris l'initiative. Le droit reconnu à l'usager n'a pas le même contenu dans les deux hypothèses, en conséquence la faute sera plus facilement admise dans le premier cas que dans le second.

158. — 2° *Responsabilité en matière d'accidents causés aux élèves des écoles publiques*

Dans ce domaine, il semble que le Conseil d'Etat distingue suivant que le dommage a été subi pendant les heures de classe, auquel cas la responsabilité du service est assez facilement reconnue, soit,

(289) C.E. 26 avril 1918, Sté Française d'Armement, R. 393 : échouement d'un navire à la suite de faux renseignements donnés par le *Livre des Phares* : « Considérant que le *Livre des Phares* établi par le service hydrographique de la Marine et mis dans le commerce à la disposition des intéressés ne constitue, en ce qui concerne les phares étrangers, qu'un recueil de renseignements nautiques communiqués par les divers pays et dont ledit service n'a pas les moyens de contrôler ni de garantir l'exactitude; que, d'autre part, ce document indique notamment en termes exprès que les positions géographiques qu'il donne ne sont qu'approchées et peuvent parfois différer sensiblement de celles que l'on déduirait de l'examen des cartes...; qu'en admettant même que ces mentions fussent insuffisantes ou erronées, ce fait ne serait pas de nature à... »

Comp. C.E., sect., 17 juillet 1936, de Noailles, R. 791.

V. cependant : C.E. 21 décembre 1951, Feiz-Karam, R. 612, admettant la responsabilité de l'Administration.

(290) La formule est de M. Voirin, note D.P. 1928-2-81. Sur cette question, voir Giraut : « L'apparence, source de responsabilité », thèse Paris 1937.

au contraire, pendant des promenades organisées sous le contrôle d'un professeur, hypothèses dans lesquelles le juge engage beaucoup moins facilement la responsabilité de l'établissement.

Dans le premier groupe de situations, la faute du service paraît résulter de l'arrivée de l'accident, qu'il s'agisse d'explosions au cours d'une expérience de chimie (291) ou du défaut d'entretien d'un appareil servant à des travaux pratiques dans une école professionnelle (292). Des solutions analogues sont consacrées lorsque le préjudice a pour cause, soit un état dangereux de la disposition d'une cour de récréation (cailloux en saillie très accusée) (293), buissons épineux (294), état défectueux d'une plaque de fonte (295), soit la mauvaise installation des dispositifs de chauffage dans les salles de l'école : ainsi, lorsque le dommage est subi par un enfant par le fait d'un poêle non pourvu de grille protectrice. La rédaction des décisions est révélatrice de cette sévérité du juge à l'encontre du service :

« ... que l'Etat avait le devoir de veiller à ce que les locaux de « l'école fussent installés de telle sorte que les élèves n'y fussent « exposés à aucun danger; que l'Administration qui ne s'est « pas acquittée de cette obligation a commis une faute. » (296).

Si, au contraire, les accidents sont survenus pendant des promenades ou des exercices sportifs, le Conseil d'Etat fait preuve de beaucoup de réticence pour admettre la responsabilité de l'établissement. Il tient compte, par exemple, du caractère inoffensif du jeu (297) ou de l'absence du danger présenté par l'activité qui a finalement été la source du préjudice (298) pour rejeter les demandes émanant des parents des victimes. Pour qu'une indemnité

(291) C.E. 30 juillet 1920, Gadet, R. 782; C.E. 8 janvier 1936, Foulquier, R. 40; C.E. 16 octobre 1946, Epiard, R. 234.

(292) C.E., sect., 18 juillet 1930, Moreau, R. 769; C.E. 22 mars 1946, Choppard, R. 93; C.E. 9 décembre 1949, Conta, R. 547.

(293) C.E. 4 novembre 1927, Roumagnac, R. 1019.

(294) C.E. 23 novembre 1917, Ville de Toulouse, R. 760; C.E. 22 décembre 1954, Ministre de l'Education nationale, R.P.D.A. 1955, n° 80.

(295) C.E. 20 février 1929, Consorts Rome, R. 218.

(296) C.E. 22 juillet 1921, Viala, R. 750; C.E. 21 mai 1931, Sebault, R. 560.

(297) C.E. 2 décembre 1942, Epoux Mignonneau. R. 338 (saut à la corde).

(298) C.E. 12 avril 1940, Declercq, R. 141; C.E. 22 mars 1945, Parrain, R. 60 (enfants se blessant en grimpant aux arbres); C.E. 21 janvier 1925, Frappin, R. 59; C.E. 20 mai 1933, Albeau, R. 501 (activités normales pour des membres de sociétés sportives); C.E. 26 avril 1925, Joudrier, R. 123 : « ...que ce jeu (une partie de hand-ball) ne présente pas par lui-même de risques plus grands que les autres jeux couramment pratiqués par les enfants de cet âge dans les établissements scolaires et que les conditions dans lesquelles il était pratiqué n'étaient pas de nature à le rendre particulièrement dangereux. » Rejet.

soit accordée, il faut qu'un défaut de surveillance très caractérisé soit établi (299).

159. — On peut s'étonner d'observer une telle différence d'attitude, car le service en cause est le même dans les deux cas, et, d'autre part, les difficultés de la tâche à accomplir sont analogues. Il est possible de suggérer l'explication suivante : les usagers du service de l'enseignement ont, vis-à-vis de cette Administration, des droits multiples, d'étendue variable ; et c'est pourquoi la responsabilité est plus ou moins facilement admise.

Pendant les heures de classe et les récréations, les parents sont en droit d'exiger que la sécurité de leurs enfants soit assurée. En conséquence, les locaux et dépendances de l'établissement doivent être aménagés, de manière que les élèves ne courent aucun risque et, d'autre part, pendant ces périodes, une surveillance très stricte doit être exercée sur les enfants, puisqu'ils sont soumis à l'autorité directe de leurs maîtres. Tout accident manifestera donc un fonctionnement défectueux du service, puisque la sécurité des enfants constitue l'obligation essentielle qui s'impose à l'Administration.

Au contraire, les sorties en dehors de l'établissement, même si elles sont organisées par ce dernier, laissent aux élèves une liberté beaucoup plus grande et, par conséquent, elles répondent moins étroitement au but de l'activité, à la destination du service. Les parents ne peuvent plus exiger une surveillance de tous les instants. Il n'est donc pas étonnant que la responsabilité du service soit plus difficile à mettre en œuvre.

Bref, il apparaît normal que le seuil de responsabilité s'abaisse ou s'élève selon que les droits des usagers sont plus ou moins étendus, selon que les obligations auxquelles l'Administration a, par hypothèse, manqué, constituent la raison d'être du service ou, au contraire, correspondent moins directement à sa fonction (300).

(299) C.E. 26 janvier 1938, Robinet, R. 91; C.E., sect., 17 avril 1953, Dall'Osso, R. 178 (exercice sportif normal, mais effectué sur un sol dur; les autorités chargées du déroulement des épreuves ont commis une faute en ne prenant aucune précaution pour parer aux dangers que présentait une chute survenant au cours d'un tel exercice).

(300) *A fortiori*, n'y aurait-il aucune responsabilité en l'absence d'obligation ? C.E. 12 janvier 1917, Eyrignoux, R. 40 : un département qui avait cru devoir assurer contre l'incendie non seulement le mobilier de l'école, mais les objets appartenant aux élèves, « doit être regardé, non comme s'étant acquitté d'une obligation vis-à-vis de ceux-ci, mais comme ayant agi à titre purement bénévole ». Le parent d'un élève n'est donc pas fondé à contester la répartition que le département a faite entre les élèves du montant de l'assurance.

160. — 3° *Responsabilité en matière de police des fêtes et des jeux publics*

En matière d'accidents causés à l'occasion des spectacles publics, il convient de distinguer soigneusement deux situations bien différentes.

Lorsque le spectacle est organisé par de simples particuliers, la collectivité administrative sur le territoire de laquelle il a lieu pourra voir sa responsabilité engagée si les dommages sont imputables à une absence des mesures de sécurité nécessaires. L'arrêt Thévenot (C.E. 23 juin 1916, S. 1923-3-2) consacre une véritable obligation de surveillance à la charge de l'Administration (301), mais la jurisprudence postérieure a eu l'occasion de préciser que, seuls, les dommages résultant d'une faute lourde sont réparés (302).

Lorsque, au contraire, c'est la commune qui organise elle-même la fête ,une double obligation pèse sur elle : d'abord veiller à l'organisation et au bon fonctionnement de l'attraction et ensuite vérifier si les mesures de sécurité nécessaires ont été prises. On sait que le Conseil d'Etat se contente d'une faute simple pour les préjudices éprouvés à la suite d'un mauvais fonctionnement du service (303), mais il semble que si la collectivité a failli à l'exécution de ses pouvoirs de police, le régime de la responsabilité devrait être identique à celui analysé dans la première hypothèse, c'est-à-dire que la faute grave serait indispensable. Or, il n'en est rien : le juge se contente de la faute simple. Ainsi, à l'occasion de la chute d'un portique, effondrement provoqué tant par le mauvais état de l'ouvrage que sous le poids des nombreux spectateurs qui s'y étaient installés, le Conseil d'Etat constate :

> « que l'accident est imputable à la fois à une vérification incom-
> « plète de la solidité des installations mises à la disposition du
> « public et à l'insuffisance du service d'ordre ; que ces fautes
> « engagent la responsabilité de l'Etat. » (C.E. 2 décembre 1949, Verié, R. 528.)

161. — On peut, certes, donner à cette solution une explication tirée de la politique jurisprudentielle ; le juge opère un abaissement du seuil de responsabilité pour décourager les collectivités trop

(301) « ... Que l'autorité municipale, chargée de veiller à la sécurité des places et voies publiques, a négligé de s'assurer que l'installation et l'emplacement du tir offraient des garanties suffisantes pour cette sécurité ; qu'il y a lieu de déclarer la commune responsable. »

(302) C.E. 28 février 1941, Commune de Cadours, R. 25 ; C.E., sect., 29 juillet 1943, Ville de Perpignan, R. 218.

(303) C.E. 15 mai 1935, Malaterre, R. 550.

entreprenantes; seulement, ce raisonnement est incompatible avec le principe suivant lequel le degré de faute exigé est fonction de la difficulté de la tâche ou des moyens dont dispose le service : en effet, que les fêtes soient organisées par des particuliers ou par des communes, les difficultés auxquelles se heurte le service d'ordre sont analogues et il semblerait normal que les régimes de responsabilité soient identiques. La véritable justification n'est pas là. Elle doit être cherchée du côté de la victime. Si l'on se place du point de vue de l'Administration, il est possible de dissocier l'obligation de bon fonctionnement et l'obligation de surveillance; mais si l'on envisage le problème dans l'optique de la victime, on observe que ces deux devoirs traduisent une préoccupation identique : assurer la sécurité des spectateurs. Il serait donc illogique et inéquitable d'opérer une distinction tirée de l'origine de dommage (service de police, collectivité qui a organisé la fête) et d'appliquer des solutions différentes d'un cas à l'autre. C'est la raison pour laquelle la jurisprudence assimile les deux régimes de responsabilité. Il y a donc « contamination » d'un régime de responsabilité par l'autre, et abaissement du degré de faute exigé, puisque la faute simple est suffisante pour engager la responsabilité de l'Administration (304). La prise en considération du droit de la victime est ici évidente.

162. — B) *Facteurs déterminant la méthode jurisprudentielle d'appréciation de la faute*

Pour déterminer l'étendue du droit reconnu à l'usager, le Conseil d'Etat ne se contente pas d'apprécier l'objet même de la prestation que le service doit assurer à l'administré : il examine aussi l'attitude respective du particulier et de l'Administration au moment où le dommage se réalise. Ces deux facteurs commandent l'appréciation de la faute de nature à engager la responsabilité du service.

163. — 1° *Position de la victime*

Sans être en faute, la victime peut être l'origine plus ou moins directe du dommage qu'elle subit. Il semble alors opportun d'alléger l'obligation qui pèse sur l'Administration, d'élever le seuil à partir duquel l'Etat sera considéré comme responsable. Le Conseil d'Etat consacre cette tendance dans deux hypothèses : d'abord, quand l'exécution de la prestation exige une participation effective de l'usager; ensuite, lorsque le fonctionnement du service est provoqué par le comportement de l'usager.

(304) V. J.C. Adm., f. 716, n° 138.

Tout d'abord, les remarques précédentes expliquent pourquoi, en matière d'accidents causés pendant les examens du permis de conduire, la responsabilité de l'Etat n'est reconnue à l'égard du candidat que si ce dernier établit une faute manifeste et de particulière gravité (C.E. 31 octobre 1928, Pernot, D.P. 1929-3-1, note Appleton). L'exigence d'une faute d'un degré aussi élevé a surpris certains auteurs (305). Il paraît possible, cependant, de trouver à cette solution une double justification. En premier lieu, la tâche de l'expert est particulièrement délicate puisqu'il a pour mission de protéger le public contre les conducteurs supposés inexpérimentés. Cette explication, tirée des difficultés auxquelles se heurte le bon fonctionnement du service, n'est toutefois pas suffisante : le fait que le créancier de l'obligation (ici le candidat) joue, par définition, un rôle dans l'inexécution de l'obligation (l'accident) n'est pas sans influence sur la solution, à première vue rigoureuse, qui est celle de la jurisprudence administrative (306).

D'autre part, le Conseil d'Etat admet très difficilement la responsabilité du service, quand celui-ci est tenu d'agir en raison du comportement de l'usager. Nous avons déjà examiné une application de cette idée en matière de renseignements erronés (307). Il faut surtout citer la jurisprudence relative à la police de la tranquillité publique ; lorsque l'usager ne fait que bénéficier du service, il doit bien établir une faute lourde pour obtenir réparation, mais on sait le libéralisme dont fait preuve le Conseil d'Etat sur ce point (308). Au contraire, quand la victime a provoqué par son comportement l'intervention du service [manifestant qui défile sur la voie publique de manière à troubler l'ordre (309) ; individu qui participe à une rixe ou qui lutte contre les forces de police (310)], les conditions de la responsabilité seront apparemment identiques à celles rencontrées dans la première hypothèse, mais la qualification de la faute lourde correspondra beaucoup plus fidèlement à la réalité. Pour obtenir réparation, la victime devra établir, à la charge du service de police, des brutalités inutiles et nettement caractérisées (C.E. 25 février 1949, Augereau, R. 97). Il importe de remarquer que la distinction entre « usagers provocateurs » et « usagers bénéficiaires » n'a pas une portée absolue (311). Elle

(305) V. Appleton, note précitée.

(306) La Cour de Cassation fait aussi état de cette considération : v. en matière contractuelle, la différence de régime existant entre le transport « passif » (Cass. civ. 21 novembre 1911, D.P. 1913-I-249) et le transport « actif » (Cass. civ. 7 février 1949, D. 1949-J-377).

(307) V. *supra*, n°s 153 à 157.

(308) V. *supra*, n° 145 *in fine*.

(309) Concl. Rivet sous C.E. 13 mars 1925, Clef, S. 1926-3-37.

(310) C.E. 22 avril 1932, Bettembourg, R. 416.

(311) Bénoit, *art. cit.* J.C.P. 1954-I-1178, n° 9 *in fine*.

n'entraîne pas une différence dans le degré de gravité exigé pour que la faute soit source de réparation, mais elle justifie seulement la diversité nuancée des appréciations. D'ailleurs, le Conseil d'Etat dispose d'une « soupape de sûreté » très aisée à mettre en œuvre : c'est la faute de la victime considérée comme cause d'exonération ou d'atténuation de la responsabilité (312). On voit donc combien l'étendue du droit reconnu à l'usager varie directement en fonction de sa position personnelle au moment du dommage.

164. — 2° *Position de l'Administration*

Si la position de la victime vis-à-vis du service n'est pas sans incidence sur l'admission ou le rejet de la responsabilité, les possibilités dont dispose l'Administration pour assurer la continuité de sa tâche sont très certainement prises en considération par le juge pour décider si la non-exécution de l'obligation est ou non fautive. Les auteurs sont unanimes sur ce point (313) ; le seul reproche qu'on puisse faire à ce sujet à une partie de la doctrine, c'est de n'avoir accordé son attention qu'à cet aspect de la question, de telle sorte que d'autres considérations, tout aussi importantes, ont été négligées par elle. Cependant, ce serait se montrer infidèle à la jurisprudence que de minimiser la portée de ce problème ; il fallait seulement le ramener à de justes proportions en l'intégrant à une construction plus vaste, qui tienne compte à la fois de l'objet de l'obligation, de la situation de la victime, et des moyens dont dispose l'Administration.

165. — Une bonne illustration de cette tendance est constituée par la jurisprudence relative au défaut d'entretien des voies publiques terrestres et fluviales. Le principe clairement formulé par les arrêts est que :

> « l'Etat n'est responsable des accidents survenus sur une route « nationale et dont sont victimes les usagers de la route, qu'au « cas où il résulte de l'instruction que l'accident est dû à une « insuffisance d'entretien ayant un caractère anormal et nette- « ment caractérisé. » (C.E. 20 mars 1926, Grimaud, R.D.P. 1926-258, concl. Rivet.)

Comment cette règle générale est-elle appliquée concrètement ? Quelles sont les considérations qui aident le Conseil d'Etat à qualifier de cette manière les différentes défectuosités que présentent l'assiette ou la disposition des voies de communication ?

(312) V. III[e] Partie, Titre I[er].
(313) V. auteurs cités note 231.

Le réalisme du Conseil d'Etat se manifeste ici sous la forme d'une double exigence : pour que le vice d'entretien, cause de l'accident, soit considéré comme entraînant responsabilité, il faut qu'il soit apparent et que l'Administration ait eu le temps et les moyens de le faire disparaître. Reprenons successivement ces deux points.

166. — Lorsque l'origine du dommage réside dans un état des lieux dont il était impossible en pratique de déceler la défectuosité, le maître de l'ouvrage ne sera pas responsable de l'accident. Ainsi, à l'occasion de la chute d'un arbre en bordure de la voie publique, qui avait provoqué un accident mortel, le juge exonère l'Etat de toute responsabilité pour ce motif :

« qu'il résulte de l'instruction que l'arbre qui s'est abattu était « atteint de pourriture interne que ne révélait pas l'aspect « extérieur de l'arbre et qu'un examen minutieux du tronc, « suivi d'un sondage attentif, eût, seul, permis de constater; « que le fait, pour l'Administration, de n'avoir pris aucune « mesure en vue de prévenir les conséquences, dommageables « pour la circulation, de l'état défectueux dont s'agit, ne sau- « rait être regardé comme une insuffisance d'entretien de « nature à ouvrir droit à indemnité. » (C.E. 29 mars 1933, Dalang) (314).

Au contraire, si l'arbre présentait des lésions profondes et apparentes, il incombait à l'Administration de prendre des mesures de sécurité; si elle ne l'a pas fait, elle doit supporter les conséquences dommageables de l'accident (C.E. 2 mars 1928, S. 1929-3-20) (315). Il a été fait application des mêmes principes à propos de l'effondrement d'un remblai, causé par une lente infiltration d'eaux en provenance d'un canal. La responsabilité du maître de l'ouvrage n'a pas été retenue, car cette infiltration « ne s'était manifestée par aucun signe extérieur permettant d'en déceler l'existence » (C.E., sect., 6 octobre 1944, Sté Streichtenberger, D. 1945-20, note P.L.J.).

167. — Mais cette première condition n'est pas suffisante pour que la conduite de l'Administration soit considérée de ce fait comme fautive : l'accident peut être inévitable quoique le vice se soit manifesté de manière apparente. Il faut, en outre, que

(314) C.E. 20 mars 1926, Grimaud, précité; C.E. 28 juin 1933, Bertin-Goudon, R. 703; C.E. 29 novembre 1933, Pergola, R. 1116; C.E. 13 février 1935, Prunet, R. Tab. 1537.

(315) C.E. 16 mai 1930, Lussagnet, S. 1930-3-70, note Rousseau; C.E. 16 décembre 1938, Cozé, R. 951.

l'Administration ait disposé du temps nécessaire pour effectuer la remise en état de la voie publique : « Si, en effet, l'Administration est tenue d'entretenir les routes afin d'en assurer au public un usage conforme à sa destination, elle ne peut, cependant, pas être obligée de faire enlever à tout instant les objets divers qui peuvent s'y trouver délaissés en dehors de son fait » (316). Si le laps de temps, qui sépare le moment où le service a eu connaissance de l'obstacle et la date de l'accident, est trop court pour que l'Administration ait été à même d'agir et de prendre les dispositions nécessaires en vue de rétablir la sécurité de la circulation, sa responsabilité ne sera pas engagée (317).

Voici, brossées à larges traits, les caractéristiques du vice d'entretien anormal ; mais le Conseil d'Etat précise encore cette notion en fonction des circonstances de chaque espèce. Il tient compte, par exemple, des risques de dommages engendrés (318), de l'importance des travaux nécessaires à la remise en état (319), des circonstances de temps et de lieu (320)... On voit donc avec quel sens du concret la haute juridiction administrative apprécie au fil des espèces « l'anormalité-travail » (321).

(316) C.E., sect., 27 juin 1930, Vve Le Pape, R. 671.

(317) Chute d'un arbre : C.E. 29 novembre 1933, Pergola, R. 1116; C.E. 13 juin 1941, Vimeney, R. 110.

Eboulement sous l'influence des agents naturels d'érosion : C.E. 6 juin 1934, Vve Stein, R. 649.

Défaut d'éclairage des voies publiques : C.E. 23 février 1944, Turpin, R. 65.

Obstacle soulevé par une drague quelques instants avant l'accident : C.E. 1er février 1933, Vve Dumont, R. 144.

Tôle d'acier projetée dans un canal : C.E. 9 mars 1949, Vandemaele, R. 117.

Au contraire, la responsabilité est engagée si le bloc de pierre, cause du dommage, se trouvait depuis longtemps dans la rivière : C.E., sect., 25 juillet 1930, Bourel, R. 820; C.E. 18 avril 1951, Martz, R. 195.

(318) C.E. 22 mars 1907, Fournier, R. 291 : « ...que l'accident s'est produit à un endroit situé sur le parcours ordinairement suivi par les gabarres circulant pendant la nuit; que si l'Administration n'est pas tenue, en principe, de placer des appareils d'éclairage dans les eaux maritimes, elle a commis une faute dans l'espèce en ne signalant pas, la nuit, par une bouée lumineuse ou tout autre mode d'avertissement, la présence d'une épave constituant un danger exceptionnel pour la navigation. »

Comp. C.E. 26 janvier 1944, Martin, R. 33 : bombement prononcé d'une route signalé à plusieurs reprises à l'Administration à la suite de nombreux accidents qui s'étaient produits à cet endroit.

Voir aussi : C.E. 11 juin 1947, Gerbe, R. 257; C.E., sect., 30 juin 1950, Merienne, R. 408.

(319) C.E. 10 mars 1937, Commune d'Allevard, R. 300.

(320) C.E. 14 mars 1951, Commune de l'Escarène, R. 160 : chemin vicinal endommagé par le passage de troupes engagées dans des opérations de guerre.

(321) Mathiot, *th. cit.*, nos 107 à 112; Latournerie, *art. cit.*, p. 135-136 : « Le juge appréciera donc dans chaque cas, suivant la nature du travail, les possibilités de la personne publique en moyens financiers ou techniques,

168. — L'obligation qui pèse sur l'Administration est une simple obligation de moyens. Le droit reconnu à l'usager est essentiellement relatif; il est fonction des circonstances. L'usager des voies publiques ne peut exiger de l'Administration que celle-ci lui assure une sécurité absolue, mais seulement un usage de la voie conforme à sa destination. C'est dire la souplesse, mais aussi, rançon nécessaire, l'imprécision du régime de responsabilité applicable à cette catégorie de victimes.

Ce caractère nuancé de la responsabilité, que nous avons décrit à propos du vice d'entretien anormal, se retrouve dans tous les chapitres de cette branche du contentieux administratif (322).

2° *Le droit de l'usager a un domaine d'application générale*

169. — Affirmer la généralité de la responsabilité de l'Administration n'est pas original. Les auteurs s'accordent, en effet, à penser que le principal progrès accompli en ce domaine depuis cinquante ans (323) est, précisément, la reconnaissance par le juge administratif d'une possibilité de mise en cause de n'importe quel service, en raison des préjudices illicites occasionnés par son fonctionnement.

Ce principe est vérifié pleinement si l'on fait une double remarque : d'une part, le Conseil d'Etat ne peut aller contre la volonté du législateur : si celui-ci édicte, au bénéfice d'un service, un privilège d'immunité complète ou de responsabilité atténuée (324), il y a bien exception à la règle, mais cette dérogation n'est pas d'origine jurisprudentielle; en second lieu, l'affirmation du caractère universel de la responsabilité est, rappelons-le, posée à propos des conséquences dommageables du fonctionnement de l'Administration définie par M. Vedel comme « l'exercice de la puissance publique par le pouvoir exécutif » (325). La plus ou moins réelle irresponsabilité qui couvrirait actes parlementaires ou actes de gouvernement, ainsi que le fonctionnement du service

suivant aussi le degré d'urgence du besoin, et toutes autres circonstances, la mesure des obligations du service. »

(322) Voir, à titre d'illustrations : C.E. 29 octobre 1948, de Santis et Sté Cachou Gallus, R. 401; C.E. 20 novembre 1953, Mélani, R.D.P. 1954-810, R.D.P.A. 1954, n° 13; C.E. 29 octobre 1954, O'Brien, R. 563.

(323) De Laubadère : « Traité », n° 879; Védel : « Cours » 1954-1955, p. 305 et suiv.

(324) Par exemple, le Service des P.T.T. Sur cette question, voir Duez, *op. cit.*, p. 260 et suiv.

(325) *Art. cit.*, E.D. 1954, p. 45.

de la justice, est donc étrangère à notre propos, comme à l'affirmation précédente (326).

170. — Cependant, on pourrait croire qu'il existe deux domaines où cette corrélation entre droit de l'usager et responsabilité se trouve en défaut. Le premier concerne la responsabilité en matière de pouvoir discrétionnaire. Il semble, ici, que, malgré l'absence de droits reconnus à la victime, cette dernière peut, néanmoins, obtenir en principe l'indemnisation des dommages subis; la notion de responsabilité serait donc plus extensive que celle de droit.

D'autre part, le contentieux des services chargés du recouvrement des créances de l'Etat paraît constituer une deuxième exception à la correspondance relevée entre droit et responsabilité puisque, en cette matière, la violation des droits des usagers n'est pas, en pratique, la condition suffisante de l'admission de la responsabilité.

En étudiant successivement ces deux problèmes, nous constaterons qu'en réalité ces anomalies ne sont qu'apparentes et que les deux concepts complémentaires de droit et de responsabilité ont le même domaine d'application.

171. — *Responsabilité et pouvoir discrétionnaire*

La juxtaposition de ces deux mots peut sembler dissonante aux oreilles d'un juriste. Le pouvoir discrétionnaire n'est-il pas, par essence, insusceptible de contrôle juridictionnel ? Comment, dès lors, admettre que la liberté, élément constitutif de la « discrétionnalité », puisse être entravée par la menace d'une réparation ? L'antinomie est cependant soluble si l'on fait état de cette idée fondamentale, mise en valeur par M. Eisenmann (327), que la « discrétionnalité » étant une notion d'ordre quantitatif plus que qualitatif, « les pouvoirs et les actes de l'Administration ne sont jamais que partiellement discrétionnaires ». En effet, la source de ce caractère étant l'absence ou l'indétermination de la réglementation, il est inconcevable que l'Administration dispose, pour l'édiction d'une norme, d'une liberté absolue, sans aucune limite : discrétionnaire n'est pas synonyme d'arbitraire (328). Dès lors, tout acte pris par un administrateur est susceptible d'un contrôle

(326) Voir Introduction.

(327) « Cours de Doctorat » 1949-1950, p. 419 à 468.

(328) Waline : « Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », R.D.P. 1930, p. 197 à 233, surtout p. 206.

juridictionnel qui portera, soit sur le fond même de la décision, les conditions de son édiction et le but de celle-ci, soit sur un quelconque de ces éléments. L'obligation existe toujours, mais son étendue varie en fonction de la précision de la réglementation.

172. — L'arrêt Brusteau (C.E., sect., 8 décembre 1948, R.D.P. 1949-228, concl. Chardeau) fournit une bonne illustration de la technique utilisée par le Conseil d'Etat pour contrôler la marge effective de « discrétionnalité » laissée à l'Administration. En l'espèce, un chef de commando avait été relevé de ses fonctions et s'était vu privé du service d'un prisonnier qu'il employait. Cette décision était illégale comme prise par une autorité incompétente, mais elle avait été régularisée peu après et, d'ailleurs, le requérant ne mettait pas en cause la légalité de la décision : il demandait seulement la réparation du préjudice causé par la mesure de retrait. Le ministre de la Guerre se contentait d'affirmer que la faculté de retrait était discrétionnaire, et, partant, ne pouvait être considérée comme une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. D'autre part, le régime des rapports entre l'autorité militaire et le particulier chargé des fonctions de chef de commando n'était défini par aucune disposition législative ou réglementaire. L'absence de toute réglementation laissait supposer que le pouvoir de retrait était bien discrétionnaire. Pourtant, le juge administratif a accordé réparation. Le commissaire du gouvernement avait d'ailleurs affirmé :

> « que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'Admi-
> « nistration encourt une responsabilité pour ses décisions
> « entachées d'irrégularité en raison de l'incompétence ou de
> « l'inexactitude des motifs. »

L'Administration n'est donc jamais totalement libre d'agir comme elle l'entend. Même si aucune loi ni aucun décret ne viennent restreindre l'étendue de la compétence des autorités administratives, les administrés restent en droit d'exiger du service le respect de certains principes généraux du droit, en particulier celui de légalité, avec ses corollaires : respect de l'impartialité et de la hiérarchie des compétences.

173. — En dehors de quelques décisions isolées, afférentes à des domaines variés (329), l'application la plus fréquente que le

(329) Voir : C.E. 8 septembre 1944, Issembée, R. 247; C.E., sect., 20 janvier 1939, Etablissements Nusse, R. 22, et surtout : C.E., sect., 5 décembre 1947, Rivers, S. 1948-3-14 et l'importante note signée M.L.

Conseil d'Etat ait fait des règles précédemment établies concerne les hypothèses de responsabilité pour retard.

Quand aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe à l'Administration un délai pour prendre une décision, son ajournement systématique lui permettrait de tourner la loi, même si la décision est « liée » quant au contenu même de la norme. Le Conseil d'Etat a élaboré une véritable réglementation d'après laquelle si l'Administration excède un délai normal, raisonnable, sans agir, elle est susceptible d'engager sa responsabilité (330). Par ce procédé, le juge réduit donc notablement le quantum de « discrétionnalité » et, par voie de conséquence, il accroît dans les mêmes proportions l'étendue du contrôle juridictionnel et donc la possibilité de responsabilité.

La jurisprudence relative à l'obligation pesant sur le gouvernement d'assurer l'exécution des lois est tout à fait significative et révélatrice des progrès réalisés en ce domaine par le juge (331).

Dans l'arrêt Gaillard (C.E. 26 avril 1918, R. 395), le juge avait à statuer sur la requête d'un importateur qui se plaignait de ce que le retard apporté par un ministre dans la réponse à sa demande de licence d'importation lui avait causé un préjudice. Il rejette la demande d'indemnité en ces termes :

« en ajournant sa décision... le ministre du Commerce, à qui « aucun délai n'était imparti pour statuer, a agi uniquement « dans un intérêt national et que, loin d'avoir commis une « faute... il n'a fait que se conformer à la pensée du législa- « teur... »

La décision semblait donc ne consacrer l'existence d'aucune obligation à la charge du gouvernement, mais la référence à l'intérêt national et à la volonté du législateur autorisait à beaucoup de réserves quant à la portée véritable de la solution consacrée. En 1934 (332), le juge décidait, au contraire, que le fait, par le gouvernement, de suspendre l'exécution d'une loi engage la responsabilité de l'Etat, mais la décision n'était pas très concluante car, en l'espèce, le législateur avait spécifié que les effets essentiels de la loi devaient se produire dès la promulgation de celle-ci; l'attitude du gouvernement était donc en contradiction flagrante à l'égard de cette précision. La théorie du délai raisonnable a été, en réalité, consacrée en 1936 (33) :

(330) Voir J.C. Adm., f. 660, n^{os} 201-217, et C.E., sect., 5 décembre 1947, Froustey, S. 1948-3-29, note P.L.

(331) Auby : « L'obligation gouvernementale d'assurer l'exécution des lois », J.C.P. 1953-I-1080.

(332) C.E., sect., 6 juillet 1934, Sté Van Outryve, R.D.P. 1934-638, concl. Rivet.

(333) C.E., sect., 24 juillet 1936, Synd. des Grands Vins de la Côte-d'Or, D.P. 1937-3-41, concl. Lagrange, note Waline.

« ... que s'il appartenait au ministre de l'Agriculture, en vue « de ménager une transition entre le régime de fait antérieur « et le régime nouveau, d'inciter les agents du service des « fraudes à surseoir pendant *un délai raisonnable* à toute « action répressive, il n'a pu sans abus se refuser encore et sans « limitation de durée à assurer le respect des dispositions de « la loi. »

Le Conseil d'Etat qualifie cet acte de faute grave de nature à engager la responsabilité de l'Etat. La jurisprudence semble fixée en ce sens (334). Les usagers ont donc un véritable droit à ce que les services publics agissent dans un délai normal.

174. — Quels enseignements peut-on tirer de cette analyse ? La première conclusion à formuler est que le juge, comme le législateur, peut restreindre la liberté dont dispose l'administrateur qui prend une décision : « Le pouvoir discrétionnaire ne coïncide pas avec la marge de la liberté que la réglementation législative lui laisse » (335). C'est donc seulement par référence à ces deux normes qu'il est possible de mesurer le quantum réel de « discrétionnalité » : ainsi, lorsqu'une loi ne précise pas la date à laquelle l'exécutif doit assurer son application, le choix du moment n'est pas abandonné à la libre appréciation du gouvernement, mais contrôlé par les tribunaux : la théorie du délai raisonnable n'a pas d'autre signification.

D'autre part, comme il n'existe pas d'actes totalement discrétionnaires, il est normal que la responsabilité puisse être mise en jeu d'une manière tout à fait générale. La concordance entre responsabilité et droit n'est pas rompue, elle se trouve, au contraire, confirmée ; la mise en cause pécuniaire de l'Administration ne sera possible qu'en raison de fautes commises dans ces « éléments d'actes » pour lesquels l'Administration ne dispose que d'une marge restreinte de liberté, c'est-à-dire dans les domaines où la notion de droit trouve application.

175. — *Responsabilité en matière de recouvrement des créances de l'Etat*

Dans ce domaine, le principe de la responsabilité existe ; il n'y a donc pas une fin de non-recevoir théorique qui s'oppose à ce que le particulier-victime puisse obtenir réparation. Seulement, en pratique, l'immunité des services fiscaux est presque absolue car,

(334) C.E. 10 février 1943, Sté du Canal d'Irrigation de Craponne, R. 32.
(335) Eisenmann, *cours cité*, p. 440.

d'une part, la faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat doit revêtir un caractère de gravité exceptionnelle et, d'autre part, le Conseil d'Etat fait preuve d'une très grande timidité en ce qui concerne la reconnaissance d'une telle faute. Ainsi jugé cependant en cas de saisie sans commandement préalable, alors qu'une demande de sursis de paiement d'impositions contestées avait été accompagnée d'une offre de garanties réglementaires (336) ou encore à l'occasion d'une saisie qui, de l'aveu même du ministre des Finances, se révélait inutile et constituait donc une mesure frustatoire (337).

176. — Mais la très faible proportion des demandes accueillies sur l'ensemble des recours conduit à s'interroger sur le caractère effectif de la responsabilité en cette matière. En effet, proclamer le caractère général de la responsabilité de la puissance publique c'est non seulement affirmer la disparition de tous les obstacles théoriques s'opposant à l'admission de celle-ci, mais encore laisser supposer que le particulier auteur du recours a quelques chances d'obtenir gain de cause. Or, l'étude de la jurisprudence concernant le fonctionnement des services fiscaux laisse l'interprète perplexe à cet égard : une espèce (338), qui est loin d'être isolée, mais qui s'insère, au contraire, dans la ligne traditionnelle en la matière (339), permettra de juger concrètement du caractère assez illusoire de l'assujettissement de l'activité du fisc aux règles générales de mise en œuvre de la responsabilité publique. Les éléments du dossier révélaient, en effet, trois fautes commises par l'Administration. D'abord, la saisie de wagons-réservoirs appartenant au requérant alors que ce dernier contestait devant le Conseil de Préfecture le bien-fondé des impositions pour le recouvrement desquelles la saisie avait été opérée ; ensuite l'opposition, pratiquée par l'Administration, sur le prix du fonds de commerce

(336) C.E. 1er juillet 1927, Demoreuil, S. 1937-3-105, note Hauriou, D.P. 1928-3-21, note Trotabas.

(337) C.E. 21 juin 1935, Barneyrat, D.P. 1936-3-65, note Trotabas, concl. Detton.

(338) C.E. 8 juillet 1932, Larroque, D.P. 1932-3-68, concl. Roussellier.

(339) Saisies : C.E., sect., 17 juillet 1931, Liénart, R. 802; C.E. 13 juin 1934, Piketty, R. 678; C.E. 1er décembre 1937, Acker, R. 985; C.E. 2 juin 1938, Comoy, R. 517.

Constitution d'hypothèques : C.E. 4 juin 1943, Dechavassine, R. 143.

Inscription de privilèges du Trésor : C.E. 17 juillet 1931, Lorin, R. 801; C.E. 27 juin 1934, Demontmérot, R. 738.

Contrainte par corps : C.E. 6 février 1952, Bocage, R. 86.

Impositions irrégulières : C.E. 24 juin 1953, Briançon, R. 317; C.E. 7 mai 1954, Billiard, R.D.P. 1955-202.

Confiscations : C.E. 4 janvier 1954, Vve Goudoulin, R.D.P. 1954-813; C.E. 3 février 1954, Meunier.

vendu par le demandeur, et jugée irrégulière par le Tribunal civil ; enfin, la victime critiquait les conditions dans lesquelles elle avait été assujettie à l'imposition litigieuse. Cette accumulation d'irrégularités plus ou moins graves n'a pas conduit le Conseil d'Etat à admettre la responsabilité : à la suite du commissaire du gouvernement, il a estimé que

« dans les circonstances de l'affaire, les faits dont se plaint le « requérant n'ont pas constitué de la part du service des fautes « d'une gravité exceptionnelle. »

177. — Comment expliquer cette réticence du juge à accorder réparation dans des espèces où, pourtant, une solution plus libérale s'imposait ? La justification traditionnelle qui se fonde sur les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de la tâche dévolue au service ou sur son importance sociale (340) n'est guère convaincante. Sans doute est-il très souhaitable que les administrations financières disposent d'une liberté suffisante pour assurer la conservation du gage des créances de la puissance publique et faut-il admettre que leur mission se trouve quelquefois entravée par la mauvaise volonté du débiteur. Mais ces arguments peuvent être invoqués avec tout autant de force en matière de police de la sécurité où le fonctionnement du service s'avère aussi délicat et où, pourtant, la responsabilité est admise dans un nombre toujours croissant d'hypothèses. En outre, la faute du service du recouvrement des impôts devrait être reconnue quand les moyens mis en œuvre sont disproportionnés au montant de la créance à garantir.

La véritable explication doit, à notre sens, être recherchée dans l'autonomie du droit fiscal à l'égard du droit administratif. A la suite de M. Trotabas (341), les auteurs ont construit le droit fiscal auteur de la notion de « pouvoir », entendu dans son acceptation la plus « féodale » (342). M. Vedel a souligné que, dans cette discipline, l'Administration met en œuvre des procédés d'action particulièrement énergiques. Sans doute, la notion de puissance publique est la pierre angulaire du droit public, mais ici on observe un renforcement des prérogatives exorbitantes du droit

(340) Voir *supra*, n°s 137 et 139.

(341) « La nature juridique du contentieux fiscal en droit français », Hauriou (1929), p. 711; « Essai sur le droit fiscal », R.F.S.L.F. 1928-692.

(342) Voir Abadie : « La responsabilité de l'Administration des Douanes », thèse Paris 1952; Desmouliez : « La responsabilité du Fisc », thèse Montpellier 1942, p. 10-11; Vedel : « Cours de législation financière », 1954-1955, p. 696 à 700.

Voir aussi notes et conclusions précitées aux notes 336 et 338.

commun, au bénéfice du service. Dès lors, les droits des victimes vis-à-vis de l'Administration qui leur a causé des dommages apparaissent bien difficiles à mettre en œuvre.

178. — Le recouvrement des impôts constitue donc un chapitre bien à part du droit de la responsabilité. C'est une matière-témoin dont le régime rappelle, à bien des égards, celui des actes d'autorité tel qu'il était conçu jusqu'aux premières années du XX^e^ siècle. C'est un vestige historique, un massif d'irresponsabilité dont l'aspect inusité et anachronique nous permet de mesurer les progrès réalisés par la jurisprudence dans les autres domaines de responsabilité.

Un argument supplémentaire vient confirmer l'explication ici proposée .Lorsque les services financiers causent des dommages dans d'autres hypothèses que celle relative au recouvrement des créances de l'Etat, par exemple en donnant des renseignements erronés (343) ou en négligeant de contrôler l'activité d'une société (344), l'indemnisation s'effectue dans les mêmes conditions que pour les autres services : les règles normales du droit de la responsabilité retrouvent leur empire, la faute simple est de nature à engager la responsabilité de l'Administration. Ces solutions s'expliquent aisément : l'autonomie du droit fiscal n'a plus de raison d'être et l'activité du service, se déroulant dans le même cadre que celui des autres Administrations, est appréciée selon les normes identiques.

L'immunité de fait ne couvre donc les Administrations financières que dans un domaine restreint : celui des actes concernant le recouvrement des créances de l'Etat, puisque ici seulement les usagers n'ont pas de véritables droits à opposer à la toute-puissance du fisc.

Section II

LA PREUVE DE LA CONDITION DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ

179. — Pour être indemnisés, les usagers doivent établir une double preuve : d'abord, celle de l'existence du droit qu'ils invoquent ; ensuite, celle de la violation de ces droits. autrement dit celle de la faute.

Mais comme les droits des usagers sont essentiellement

(343) C.E. 26 octobre 1939, Deydier. R. 546; C.E. 22 juillet 1949. Aubery, D. 1950-J-24, note Waline.

(344) C.E. 17 décembre 1948, Distillerie agricole de l'Isère. R. 484.

variables, les demandeurs préfèrent démontrer, sous réserve des pouvoirs appartenant au juge administratif pour répartir la charge de la preuve entre les deux parties (345), le contenu de l'obligation existant à la charge du service et sa non-exécution, puisque cette double preuve établira négativement l'existence et la violation de leurs droits.

1° *Preuve de l'obligation*

180. — L'administration de la preuve de l'existence de l'obligation ne constitue pas en règle générale une charge très lourde pour la victime, car, dans la majorité des cas, le demandeur peut se contenter de viser un texte très général (l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, par exemple). Puisque la procédure administrative est inquisitoriale, c'est le juge lui-même qui recherche les éléments susceptibles d'appuyer ou d'infirmer les prétentions du requérant (346). Toutefois, lorsque l'obligation dérive directement de l'initiative d'un agent, ainsi en matière d'assurances erronées, c'est à la victime quq'il appartient d'établir le contenu exact de l'engagement qu'elle invoque.

181. — En matière de dommages de travaux publics, le problème se présente sous un jour assez spécial : ainsi, dans l'hypothèse où le préjudice est le fait d'un service concédé, les dispositions du cahier des charges conclu entre le concessionnaire et l'autorité concédante pourront être invoquées par la victime, tout au moins les causes réglementaires, passées dans l'intérêt du service. Mais ces obligations à origine contractuelle sont, bien souvent, insuffisantes pour assurer la sécurité des usagers : comme le dit M. Rouast,

(345) H. Lenoan : « La procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux en première et dernière instance », thèse Paris 1954, p. 131 : « Le juge dispose d'une liberté de manœuvre suffisante pour qu'il puisse donner de la charge de la preuve une répartition différente de celle qui découle de la règle et amener la position respective des parties à un point qui tend vers l'équilibre. »

Pactet, *th. cit.*, n° 58, p. 93 : « Il est bien évident que le caractère inquisitoire de la procédure administrative est de nature à tenir plus ou moins en échec la règle attribuant au demandeur la charge de la preuve. Plus exactement, si cette règle constitue bien le principe de base de répartition, elle ne s'applique, en fait, que dans la mesure où le juge décide de l'observer. »

Cadoux-Trial : « La charge de la preuve devant le Conseil d'Etat », E.D. 1953-85.

(346) Duez, *op. cit.*, p. 179 : « Le juge n'exige pas que le requérant lui apporte une preuve complète et décisive; il suffit pratiquement que le requérant fournisse des allégations ayant un certain fondement. »

Pactet, *th. cit.*, n° 34, p. 57.

« les obligations de l'Administration n'ont pas de critérium « précis et la limite en est atteinte seulement lorsque le public « est à l'abri de tout accident. C'est précisément la survenance « de l'accident qui démontre que l'Administration n'a pas rem- « pli toutes ses obligations, qui révèle l'existence de ces obli- « gations qu'on ne soupçonnait pas auparavant » (347).

Un exemple illustrera la méthode suivie par le Conseil d'Etat : nous l'emprunterons à la jurisprudence relative à la signalisation des obstacles sur les voies publiques et nous l'étudierons à la lumière des remarquables conclusions du commissaire du gouvernement (348). Brièvement résumés, les faits étaient les suivants : une automobile appartenant au requérant avait été accidentée à la suite d'un dérapage sur une partie de la route empierrée, mais non cylindrée.

Au début de ses conclusions, M. Cahen-Salvador établit l'absence de texte législatif ou réglementaire imposant à l'Administration le devoir d'éclairer les empierrements non cylindrés; le Code de la Route ne peut s'appliquer, car il se propose seulement d'établir la liste des obligations pesant sur les conducteurs, la réglementation sur la police des voies publiques est muette sur ce point, et enfin l'article 71, alinéa 4, du Code Pénal qui punit de contraventions le fait de laisser des matériaux « entreposés » sur la voie ne vise pas les circonstances de l'espèce, car un empierrement ne constitue pas un entrepôt de matériaux; l'assimilation est d'autant plus impossible que les textes édictés en matière répressive doivent être interprétés restrictivement. Seule une circulaire du ministre des Travaux publics pourrait, à la rigueur, être invoquée.

Cependant, cette absence de réglementation précise n'exonère pas le service des Ponts et Chaussées; le commissaire du gouvernement le démontre en ces termes :

« A côté de ces instructions, les inspirant, les dominant en « quelque sorte, il y a les nécessités de la vie sociale et les « usages. Les usages remplacent en bien des domaines la régle- « mentation absente : ce sont eux qui déterminent l'étendue « des obligations administratives et conditionnent leur mise en « œuvre. Les Administrations ne doivent-elles pas, comme les « citoyens, s'adapter aux situations nouvelles que créent le « progrès et l'évolution des mœurs ? »

(347) Rouast, *th. cit.*, p. 107; Mathiot, *t. cit.*, n^{os} 104-105.

(348) Conclusion Cahen-Salvador sous C.E. 14 avril 1924, Chapuis, G.P. 1924-2-363.

Il conclut à la responsabilité de l'Administration qui, en ne prenant pas des précautions indispensables (il s'agissait d'un empierrement couvrant plus de la moitié de la largeur d'une route nationale fréquentée) a compromis la sécurité des usagers.

Cet exemple est significatif à un double point de vue : il montre le caractère essentiellement variable, la plasticité des obligations administratives dans le temps et la manière dont le juge se charge lui-même de la preuve de l'obligation quand le demandeur ne peut lui-même l'établir.

2° *Preuve de la faute*

182. — Une fois l'existence de l'obligation démontrée, le particulier-victime doit établir sa non-exécution. Celle-ci ne résulte pas, en effet, de la seule survenance de l'accident, du dommage ; il faut, en outre, qu'il démontre que le préjudice est illicite, qu'il résulte d'une faute. Il est cependant nécessaire de nuancer cette affirmation trop catégorique.

183. — En effet, en matière de dommages de travaux publics, la rédaction des décisions présente une particularité. Les arrêts de rejet ne mentionnent pas que le requérant n'a pu établir le vice d'entretien mais, ce qui est un peu différent, que l'Administration a opposé aux prétentions du demandeur une exception dont le mérite a été admis par le juge ; parallèlement, lorsque le recours en indemnité est accueilli, les décisions sont fondées sur ce que le maître de l'ouvrage n'a pu démontrer son absence de faute, c'est-à-dire que le travail ne révélait pas un défaut d'entretien (349). Cette originalité de forme n'est que la traduction d'un particularisme de fond, à savoir qu'en ce domaine pèse sur l'Administration une présomption de faute, dont elle ne peut se dégager que par la preuve contraire, par la démonstration de la « normalité-travail ». Cette opinion, qui est partagée par la majorité de la doctrine (350), n'a cependant pas reçu l'adhésion de M. Mathiot

(349) C.E. 10 avril 1942, Tuech, R. 113; C.E. 12 décembre 1934, Ville d'Alger, R. 1180 : « ...que la ville d'Alger n'établit ni que les pluies aient présenté le caractère de force majeure, ni que les dommages ne soient en totalité imputables à l'existence dudit ouvrage. »

Hypothèses de non-responsabilité : C.E., sect., 6 octobre 1944, Sté Streichenberger, D. 1945-J-20, note P.L.J.; C.E. 8 octobre 1954, Sté Citerna, R.P.D.A. 1954, n° 418.

Hypothèses de responsabilité : C.E., sect., 25 juillet 1930, Bourel, R. 820 : « Considérant que l'Administration qui ne justifie pas qu'elle ait été mise dans l'impossibilité d'enlever ces décombres, n'a pas pris les mesures nécessaires pour assurer le libre passage des bateaux dans le chenal. »

(350) Tirard, *th. cit.*, p. 112; Latournerie, *art. cit.*, p. 46-47, note 3;

qui lui a adressé une double critique (351). Il convient donc d'examiner les deux arguments sur lesquels cet auteur appuie son point de vue dissident.

184. — En premier lieu, il n'y aurait pas présomption de faute car la victime reste toujours tenue d'établir le lien de causalité entre l'accident et l'ouvrage ; « or, l'accident ne se produisant pas tout seul, elle établira ou du moins alléguera, le plus souvent, par là même, le vice de construction, le défaut d'entretien, la négligence... » La première partie de la remarque est juste : il est certain que c'est au demandeur de prouver l'existence d'une relation de cause à effet entre le travail et le dommage. Seulement, il ne résulte pas de cette observation qu'il ait aussi à établir le caractère fautif de la participation de l'ouvrage à la genèse de l'accident. Il faut distinguer preuve du fait de l'ouvrage et preuve du fait fautif de ce dernier. Un exemple nous permettra de rendre plus sensible cette différence. Un automobiliste heurte un arbre, tombé au milieu d'une route. Si l'on admet que la faute est présumée, la victime se bornera à prouver que l'accident provient de la rencontre de son véhicule avec l'obstacle constitué par l'arbre ; ce sera au maître de l'ouvrage d'établir, pour s'exonérer de toute responsabilité, que l'arbre était sain et droit et que sa chute n'est pas imputable à un défaut d'entretien normal. La victime « alléguera » peut-être la négligence de l'Administration, elle n'aura à « établir » que le fait matériel de la participation de l'arbre dans l'étiologie du dommage.

Le second argument de M. Mathiot n'est pas plus décisif que le premier. Il se résume ainsi : l'obligation, pesant sur l'Administration, d'éviter les accidents n'étant nullement absolue, il n'y aurait pas à la charge du maître de l'ouvrage une présomption de responsabilité. L'observation est très pertinente, mais elle ne prouve pas qu'il n'y ait pas une simple présomption de faute : celle-ci se distingue, en effet, de la présomption de responsabilité en ce qu'elle peut être détruite par la preuve de l'absence de faute.

P.L.J., note D. 1945-J-22 : « Pour obtenir réparation ,l'usager n'a pas à prouver la faute de service, mais seulement le lien de causalité entre l'ouvrage et le préjudice subi, preuve d'un fait matériel facile à fournir. C'est à l'Administration à établir alors qu'elle a assuré un entretien normal, compte tenu des circonstances de temps et de lieu, et qu'ainsi, l'ouvrage, tel qu'il se présentait, objectivement, ne créait pas un risque tel que la collectivité publique dût en supporter la charge. »

(351) Mathiot, *th. cit.*, n° 106.

185. — La thèse dissidente n'emporte donc pas la conviction. Elle a seulement le mérite de préciser que la présomption qui existe à la charge de l'Administration n'est pas une présomption de causalité, mais une simple présomption de faute. Il reste vrai que le défaut d'entretien normal est présumé.

La même situation, quant à la charge de la preuve de la faute, se retrouve ailleurs que dans le contentieux des travaux publics, mais elle reste exceptionnelle, elle ne porte pas atteinte au principe suivant lequel, d'une manière générale, c'est au demandeur d'établir la faute. On peut citer en ce sens la responsabilité en matière d'assurances erronées (352).

Il ne faut d'ailleurs pas oublier les remarques précédemment faites sur la portée réelle des problèmes de preuve en droit administratif : sans être accessoires, ces questions ne soulèvent pas un intérêt comparable à celui qu'elles présentent en droit privé.

186. — *Conclusion. - Etendue des droits des usagers à l'égard des services*

L'appel à la notion de faute comme condition de mise en œuvre de la responsabilité à l'égard des usagers ne signifie pas que, seules, les considérations relatives au fonctionnement des différents services, au comportement de l'auteur du dommage, interviennent dans la fixation du seuil de responsabilité. Nous nous sommes, en effet, efforcés, au cours des développements qui précèdent, de dégager la portée exacte de cette référence à l'idée de faute. S'il est vrai que cette dernière est une notion seconde, négative, dont la compréhension renvoie au concept fondamental, quoique sous-jacent, de droit, il est logique d'affirmer que le régime des usagers s'analyse en une synthèse réalisée par le Conseil d'Etat, entre des éléments concernant, à la fois, le particulier lésé et l'Administration. Si les difficultés que le service doit surmonter, si les ressources dont il dispose, si la nécessaire liberté d'action dont il bénéficie ont une incidence certaine sur la fixation du point de rupture au-dessous duquel les dommages subis ne sont pas réparés, la situation de la victime vis-à-vis du service, et dans certains cas l'ampleur du préjudice subi, sont des facteurs que la jurisprudence récente est loin de sous-estimer. Aussi, affirmer que « la faute de service est un élément de la définition du dommage indemnisable et non pas le critère du fait commis par l'Administration » (353), ce n'est peut-être pas traduire exactement la

(352) Voir *supra*, n°s 152 à 158.

(353) R.-E. Charlier : « Les effets de la hausse des prix dans la responsabilité civile et administrative », J.C.P. 1947-I-650.

réalité du droit positif, c'est anticiper sur l'avenir, mais c'est prophétiser une évolution très probable. Si la responsabilité de l'Etat en ce domaine n'est pas absolue, puisque tous les dommages ne sont pas réparés, elle est générale, en ce sens que le fonctionnement anormal de tous les services administratifs est susceptible d'entraîner l'obligation d'indemniser les particuliers lésés. Sur ce point, la formule célèbre de l'arrêt Blanco, bien qu'elle ait encore la faveur du Tribunal des Conflits (354), apparaît nettement périmée : elle ne reflète plus fidèlement les tendances actuelles de la jurisprudence.

Les prérogatives des usagers s'analysent donc en un droit à une sécurité relative, c'est-à-dire un droit au fonctionnement normal du service.

En principe, ce droit ne naît au profit des victimes que lorsqu'elles subissent un dommage illicite, un préjudice dont l'origine est une faute. Mais l'illicéité d'un dommage est souvent fonction de son ampleur, la faute lourde est quelquefois la faute qui engendre de graves conséquences. Le régime de responsabilité des usagers ne fait donc que confirmer le principe suivant lequel chaque régime est essentiellement fonction de la victime.

Conclusion du titre premier

187. — L'analyse des droits reconnus aux victimes d'accidents de circulation, aux agents, aux tiers et aux usagers, nous autorise à formuler les conclusions suivantes :

1° Chaque régime de responsabilité présente des particularités intrinsèques qui le distinguent des autres. Comme le régime constitue un des éléments de la définition du « système de responsabilité » et que ce dernier voit son domaine d'application correspondre à un type spécial de victime, notre hypothèse de départ se trouve bien vérifiée : la distinction entre les divers systèmes correspond à des différences concrètes, observables sur le plan des conditions de mise en œuvre de la responsabilité.

2° Chaque régime de responsabilité est construit, au moins en partie, en fonction de considérations relatives à la victime.

En ce qui concerne les tiers, les agents et les « égaux », le seuil de responsabilité, le point de rupture de l'égalité est déterminé par l'importance ou même par la simple existence du préjudice, c'est-à-dire par un élément dont la définition est inséparable du sort de la victime.

(354) T.C. 20 janvier 1945, du Verne, R. 274; T.C. 20 février 1949, Chabalier, R. 589.

Pour les usagers, l'exigence d'une faute commise par l'auteur du dommage n'est pas la preuve que leur régime de responsabilité est exclusivement axé sur des considérations étrangères à leur situation. En effet, quelquefois, la gravité de la faute est déterminée par l'ampleur de ses conséquences dommageables, et, dans tous les cas, la faute, constituant la violation d'un droit reconnu à la victime, est nécessairement fonction de la situation de l'usager.

TITRE II

LE JEU DES CIRCONSTANCES EXONERATOIRES A L'EGARD DES DIFFERENTS TYPES DE VICTIMES

188. — Pour que la responsabilité de la puissance publique soit engagée, il n'est pas suffisant que le préjudice subi par les tiers soit anormal, ni que le dommage causé à l'usager révèle un fonctionnement défectueux des services publics; encore faut-il qu'un rapport de cause à effet unisse le fait initial reproché à l'Administration et le dommage souffert par la victime. Cette exigence d'un lien de causalité, considéré comme trait d'union entre les deux autres éléments du régime de responsabilité, est postulée par l'esprit même de l'institution, en droit privé comme en droit administratif. L'atteinte aux droits des victimes ne rend possible la mise en cause de l'Administration, ne déclenche le mécanisme de la responsabilité, que si les dommages sont imputables au fonctionnement des services publics.

Cette évidence rappelée, il faut toutefois remarquer qu'en droit administratif, il est assez rare que le rejet des demandes d'indemnité se fonde explicitement sur l'absence d'un lien de causalité. Ce phénomène mérite explication; deux remarques doivent être formulées à cet égard.

Tout d'abord, vis-à-vis de certains types de victimes, l'anomalie précédemment signalée est aisément justifiable. A l'égard des victimes d'accidents de circulation, le problème de causalité ne se pose pas en pratique, puisque nous avons précisé que la présomption de responsabilité attachée à la circulation des véhicules de l'Etat s'analyse finalement en une présomption de causalité (355): le fait de la chose est considéré comme de nature à avoir provoqué l'accident. Pour les usagers, le Conseil d'Etat motive la grande majorité de ses décisions de rejet par l'absence de faute de service, même si, en réalité, c'est le défaut de rapport de causalité

(355) Voir *supra*, n° 103.

qui justifie la non-indemnisation du dommage subi (356). Les observations précédentes expliquent donc en partie le particularisme présenté par le contentieux administratif.

En second lieu, et la portée de cette remarque est générale, si le Conseil d'Etat envisage rarement le problème de causalité sous son aspect négatif (absence de rapport de cause à effet entre le fait initial et le préjudice), il ne manque pas, au contraire, de relever assez fréquemment l'existence de certaines circonstances exonératoires de nature à faire disparaître la responsabilité de l'Administration.

C'est donc essentiellement par le biais de la cause étrangère que le problème de la causalité est introduit dans le contentieux de la responsabilité de la puissance publique.

189. — Pourtant, même envisagée sous cette optique particulière, on voit mal comment cette question peut dépendre de la situation de la victime. Le problème de l'étiologie du dommage paraît se poser sur un plan purement objectif: celui de la recherche des causes physiques de l'accident. Il serait surprenant *a priori* que la force majeure ou le cas fortuit aient des effets différents selon que, par exemple, la victime est un tiers ou un usager. Les diverses formes de « cause étrangère » devraient être dotées de la même vertu exonératoire, quel que soit le type de victime. Raisonner ainsi serait pourtant commettre une erreur.

En effet, cette recherche des causes du dommage est très difficile. Comme le dit M. Savatier, « à mesure que l'on remonte dans le passé, le nombre des causes de tout dommage croît en progression géométrique... » (357). Or, il est nécessaire d'assigner des bornes à cette trame infinie de la causalité, à ces réactions en chaîne dont l'ampleur, loin de s'atténuer, ne fait qu'augmenter. La complexité de l'opération laisse donc au juge une certaine liberté d'appréciation pour ériger en cause de l'accident un ou plusieurs faits antécédents. Avec M. Latournerie, il faut donc formuler cette règle capitale : il n'existe pas de coïncidence parfaite entre « causalité juridique » et « causalité naturelle » (358). Dans cette dernière, on doit tenir compte de tous les faits, si infime

(356) C.E. 6 mai 1931, Albin, R. 491; C.E. 18 juillet 1936, Barrey, R. 811; C.E., sect., 22 décembre 1944, Sté d'Assurances « L'Abeille », D. 1945-J-20, concl. Lefas, note P.L.J.; C.E. 18 mai et 21 décembre 1938, Commission administrative des Hospices de Marseille (2 arrêts), R. 435 et 968; C.E. 13 décembre 1946, Ville de Royan, R. 307; C.E. 18 décembre 1946, Epoux Latgé, R. 310; C.E. 19 mai 1950, Dlle Clerc, R. Tab. 888; C.E. 17 juin 1953, Ville de Limours, R. 293.

(357) Savatier, *op. cit.*, n° 457.

(358) Latournerie, *art. cit.*, p. 174.

soit leur importance; selon la formule désormais classique de Stuart Mill : « l'énoncé de la cause est incomplet si, d'une façon ou d'une autre, on n'y introduit pas toutes les conditions »; cette conception, logiquement satisfaisante, est juridiquement inutilisable. Le rôle du juge est de mutiler la filière des causes et des effets, de la tronquer à une certaine hauteur. Cette méthode procède de la fiction, en tant qu'elle modifie l'enchaînement naturel des actions et réactions, qu'elle majore ou déprécie l'importance causale de certains événements, mais cet infléchissement de la réalité n'est pas arbitraire, il est obligatoire : le bon sens exige qu'on fixe des crans d'arrêt au déroulement des événements.

Seulement, cet aspect fictif de la causalité juridique laisse au juge une certaine marge de liberté; il peut ainsi « doser » la vertu exonératoire de telle cause étrangère en fonction du type de victime. Entre la responsabilité totale de l'Administration et son exonération complète, il y a place pour des solutions mitoyennes, pour des partages de responsabilité. La nature de la victime n'est donc pas indifférente, comme on pourrait le croire, au jeu des circonstances exonératoires.

190. — L'expression de « cause étrangère », employée jadis par la jurisprudence, est une notion générique qui recouvre la trilogie classique des circonstances exonératoires : force majeure, cas fortuit, fait d'un tiers (359). Ces trois notions constituent autant de limites aux droits des administrés puisque, par le jeu de ces qualifications, le particulier lésé risque de se voir refuser par l'Administration l'indemnisation du préjudice qu'il a subi.

Mais l'analyse de la jurisprudence démontre que la vertu exonératoire de la cause étrangère varie en fonction du type de victime. Pour dégager cette influence de la situation de la victime sur l'effet de ces circonstances exonératoires, il convient de les examiner successivement.

Dans un chapitre premier, nous examinerons conjointement la force majeure et le cas fortuit (il paraît, en effet, difficile de dissocier ces deux notions en les analysant séparément puisque leurs éléments constitutifs se recouvrent en partie). Le chapitre II sera consacré au fait du tiers.

(359) L'expression « fait d'un tiers » est traditionnelle. Il faut souligner que le terme « tiers » n'a pas, dans cette expression, le sens précis que nous lui accordons, en l'opposant à l'usager.

Chapitre Premier

FORCE MAJEURE ET CAS FORTUIT

191. — Pour déterminer la vertu exonératrice de la force majeure et du cas fortuit à l'égard des différentes catégories de victimes, il faut au préalable préciser la définition de ces deux formes de cause étrangère.

Dans une section I nous verrons combien la jurisprudence se montre réticente pour admettre ces qualifications, combien elle cherche à restreindre au maximum le domaine d'application de ces deux notions. Ce faisant, elle se montre favorable à la victime puisqu'elle se refuse à apporter des limites aux droits reconnus aux administrés.

Dans une section II, l'étude du droit positif nous autorisera à affirmer que la force exonératoire du cas fortuit et de la force majeure varie en fonction du type de victime puisque, selon qu'il s'agit, par exemple, d'un tiers ou d'un usager, la cause étrangère sera indifférente à la solution du litige ou, au contraire, expliquera le rejet des prétentions du particulier lésé.

Section I

Définition de la force majeure et du cas fortuit

L'examen des éléments constitutifs de la force majeure et du cas fortuit doit commencer par l'étude de celle-ci car, historiquement, le cas fortuit ne s'est distingué d'elle qu'assez tardivement sous l'influence de la doctrine.

192. — Traditionnellement, la force majeure implique la superposition de trois conditions, dont la réunion est indispensable pour que sa vertu exonératoire soit reconnue.

Elle apparaît en premier lieu comme un événement dont il est impossible d'empêcher la survenance et de limiter les conséquences. L'irrésistibilité est donc un élément constitutif essentiel

de tout cas de force majeure. Dans de nombreuses décisions, le Conseil d'Etat relève le caractère de « violence exceptionnelle » de la crue d'un fleuve (C.E. 23 octobre 1912, de Galard, R. 999), la « gravité particulière d'un orage » (C.E. Sect. 3 juin 1932, Martin, R. 550), « l'importance exceptionnelle et la durée prolongée » des pluies (C.E. 20 janvier 1932, Malamaire, R. 79). C'est donc le caractère d'intensité, d'anormalité du phénomène naturel qui lui confère un effet libératoire.

Au contraire, si cet élément fait défaut, la jurisprudence condamne le défendeur. C'est ainsi que ne sont pas considérés comme des cas de force majeure « une pluie d'orage qui n'a pas été sensiblement plus abondante que celles survenues à plusieurs reprises dans la même région » (C.E. 17 mars 1913, Ville d'Alger, R. 365), ou encore un vent fort ne soufflant pas avec une violence exceptionnelle (C.E. Sect. 16 décembre 1938, Vve Cozé, R. 951).

On peut donc résumer cette première exigence relative à la force majeure en disant que, pour mériter une telle qualification, l'accident doit avoir été inévitable (360).

193. — Pour que le dommage soit tel, il faut qu'il ait été impossible d'en deviner l'arrivée. L'imprévisibilité est donc le deuxième aspect de la définition de la force majeure. Il s'agit d'ailleurs d'une imprévisibilité toute relative, car, dans le cas contraire, on renoncerait à donner un contenu quelconque à cette notion : il faudrait invoquer des événements proprement miraculeux. Parler d'accidents imprévisibles, c'est simplement évoquer un fait dont l'Administration n'avait pas à tenir compte, d'un phénomène improbable et non pas inconcevable. Quelques exemples éclaireront la conception que se fait la juridiction administrative de cette condition. Dans la plupart des hypothèses, la force majeure sera reconnue exister du fait de la soudaineté de l'inondation ou de la tornade (361). Mais ce caractère est apprécié très concrètement par le Conseil d'Etat. Il tient compte de la saison (accumulation de neige en hiver ne constitue pas une circonstance exonératoire : C.E. 15 mai 1953, Comm. de Nogent-sur-Marne, R. 235), de la région (ainsi, à propos du dommage causé par une

(360) Si le phénomène naturel, tout en se présentant avec les caractères de la force majeure, c'est-à-dire d'une manière irrésistible, était néanmoins possible à maîtriser (par des travaux effectués antérieurement à l'accident, par exemple), le maître de l'ouvrage reste responsable (C.E. 10 mars 1937, Commune d'Allevard, R. 300 : « ...d'après le rapport d'expertise, il était possible, au moyen de travaux d'ailleurs peu importants, d'éviter que la crue du torrent ait les effets qu'elle a eus dans l'espèce, même à la suite d'arrivées d'eau aussi considérables et précipitées que celles qui eurent lieu... »

(361) C.E. 20 février 1909, Collignon, R. 225.

violente bourrasque de mistral « la périodicité de ce vent ne permet pas de considérer cet événement comme un cas de force majeure » : C.E. 1910, Denis Jaubert, R. 96), ou encore de la disposition des lieux (la chute de la foudre sur un isolateur placé au sommet d'une tour n'est pas imprévisible : V. d'Avignon, C.E. 30 novembre 1938, R. 902). Dans d'autres hypothèses enfin, les tribunaux ont refusé de décharger le maître de l'ouvrage de sa responsabilité en se fondant sur cette idée que si la catastrophe elle-même était improbable, l'ampleur de ses conséquences était aisée à prévoir (362).

Ce deuxième trait caractéristique de la force majeure constitue donc bien une condition nouvelle : des préjudices inévitables peuvent être parfaitement prévus.

194. — Quant au dernier élément, l'extériorité de l'événement par rapport au défendeur, il ne pose pas de difficultés puisque le catalogue jurisprudentiel des faits constituant des cas de force majeure se compose uniquement de phénomènes naturels : crues, débordements de fleuves ou inondations (363), orages (364), bourrasques, chutes de neige ou verglas (365), érosions et glissements de terrains (366). Le Conseil d'Etat a donc fait sienne la définition des premiers rédacteurs du Code civil : « Ce sont des accidents que la vigilance et l'industrie des hommes ne peuvent ni prévoir, ni empêcher ».

195. — Le cas fortuit, comme son nom l'indique, est le résultat du hasard, plus précisément d'une « cause inconnue ». Si l'imprévisibilité et l'irrésistibilité qui le caractérisaient ne lui permettent

(362) C.E. 7 mai 1924, Masson, R. 449; C.E. 3 juin 1932, Commune de Garches, R. 537.

(363) C.E. 20 novembre 1908, Garris, R. 937; C.E. 26 février 1909, Préfet des Pyrénées-Orientales, R. 220; C.E. 31 juillet 1912, Guilhen, R. 915; C.E. 7 mai 1918, Cie Générale des Eaux, R. 428; C.E. 20 novembre 1918, Jacquin, R. 1007; C.E. 14 janvier 1920, Ville de Toulon, R. 29; C.E. 16 novembre 1921, Rouquet, R. 946; C.E. 1er août 1923, Martignier, R. 649; C.E. 18 juillet 1928, Cie du Midi, R. 921; C.E. 8 novembre 1933, Tourneur, R. 1025; C.E. 22 juillet 1936, Perrin, R. 843; C.E., sect., 2 mai 1945, Vve O'Neill, R. 178.

(364) C.E. 11 novembre 1910, Gauthier, R. 785; C.E. 5 novembre 1931, Commune de Haux, R. 953; C.E. 25 avril 1941, Béhin, R. 72; C.E. 28 août 1942, Préfet de la Drôme, R. 262; C.E., sect., 16 juillet 1936, de Noailles, R. 791.

(365) C.E. 4 février 1910, Denis Joubert, R. 96; C.E. 6 avril 1928, Debruyne, R. 1082; C.E., sect., 31 janvier 1930, Mérienne, R. 135; C.E., sect., 16 décembre 1932, Vve Cozé, R. 951; C.E. 24 octobre 1940, Comte, R. Tab. 711; C.E. 23 novembre 1941, Ville de Montpellier, R. 244; C.E. 15 mai 1953, Commune de Nogent-sur-Marne, R. 235.

(366) C.E. 6 juin 1934, Stein, R. 649; C.E. 14 février 1945, Sté Lyonnaise des Eaux, R. Tab. 360; C.E. 4 novembre 1949, Commune d'Arbus, R. 465.

pas de se différencier de la force majeure, son originalité provient en revanche de son intériorité par rapport à la cause apparente du dommage. Dans la note aussi magistrale que prophétique qu'il a consacrée à la distinction de ces deux notions, le Doyen Hauriou (367) a précisé cette opposition. Alors que le cas fortuit, s'il échappe aux prévisions humaines, n'est pas détachable du fonctionnement de l'entreprise ou du service, la force majeure, au contraire, se singularise par son caractère d'extériorité. De cette différence première, en résulte une seconde : Si celle-ci est absolue, puisqu'il y a des événements qui seront toujours supérieurs aux forces humaines, le cas fortuit est relatif en ce sens que le progrès de la science et les améliorations de la technique permettront de connaître la cause de certains phénomènes aujourd'hui encore mystérieux. Et de conclure par la formule célèbre : « Le cas fortuit est une faute qui s'ignore ».

La distinction a été reprise par le commissaire du Gouvernement Latournerie dans ses conclusions sous le célèbre arrêt Gaz de Beauvais (C.E. Sec. 25 janv. 1929. S. 1929-3-81. concl. Latournerie, note Bernard) :

« le cas fortuit exprime donc ces aléas internes et cette part
« d'inconnu jusqu'ici irréductible que comporte encore dans
« l'état de la science et de la technique, outre les fatalités
« extérieures résultant d'accidents naturels ou du fait de
« l'homme, un emploi de l'engin le mieux construit, le plus
« correctement manié et même, plus généralement, l'entreprise
« la mieux gérée. »

196. — La jurisprudence a consacré pleinement ces vues doctrinales. Après une période d'errements, inspirés sans doute par l'exemple des tribunaux judiciaires qui confondaient ces deux notions, le Conseil d'Etat a corrigé ses erreurs terminologiques. Avant 1929, il qualifiait d'événement de force majeure l'explosion d'un cuirassé (368), ce qui était évidemment une bévue puisqu'il s'agissait d'un exemple typique de cas fortuit. A l'inverse, il parlait quelquefois de cas fortuit dans des hypothèses où les phénomènes naturels étaient seuls en jeu (369). Depuis lors, il choisit soigneusement les vocables adéquats. On ne peut tirer argument

(367) Note sous C.E. 10 mai 1912, Ambrosini, S. 1912-3-61.

(368) C.E. 10 mai 1912, Ambrosini, précité; C.E. 6 décembre 1912, Ravel, R. 1163.

(369) La décision « The Australian Steam Cy » (C.E. 5 mai 1922, R. 395) a qualifié de « cas fortuit » l'épais brouillard régnant sur la mer, cause de l'abordage entre deux navires.

contraire de la formule mainte fois employée suivant laquelle la présomption de faute ou de responsabilité pesant sur le conducteur d'un véhicule administratif ne serait pas invocable si l'accident est dû à « un cas fortuit et de force majeure ». Ce doublet, tombé d'ailleurs en désuétude (370), n'implique pas que le Conseil d'Etat confonde ces deux concepts.

On peut donc affirmer que c'est bien l'intériorité, caractéristique du cas fortuit, qui distingue cette circonstance exonératoire de la force majeure.

197. — Cependant, si la doctrine et la jurisprudence administrative sont bien d'accord sur ce point, on ne peut passer sous silence l'objection adressée par le Doyen Bonnard à la définition classique du cas fortuit (371).

Il ne met d'ailleurs pas en cause l'opposition qui existe entre les deux notions. Il se borne à constater que, si l'extériorité est bien impliquée dans l'idée de force majeure, il est, par contre, logiquement impossible de définir le cas fortuit par l'intériorité, puisque ce dernier est le résultat d'une cause qu'on ignore ; il serait contradictoire d'affirmer à la fois que la cause est inconnue et qu'elle est interne à la chose qui a joué le rôle d'instrument du préjudice.

La critique n'est pas décisive. En effet, l'existence du cas fortuit ne s'établit pas directement, mais se déduit de l'exclusion des autres causes possibles : il y aura cas fortuit en l'absence de force majeure, du fait du tiers et de faute de la victime. La marge d'inconnu est donc réduite ; les arrêts sont d'ailleurs révélateurs de cette imprécision seulement relative de la « cause inconnue ». Si, par exemple, à la suite d'une embardée, un camion militaire est entraîné dans un champ et si l'on arrive à déterminer que la fausse manœuvre a été provoquée par la rupture de la boîte de vitesses, cette défaillance mécanique originelle reste, elle-même, inexplicable. Il faut bien s'arrêter dans cette recherche de l'étiologie de l'accident, et pourtant il n'est pas contradictoire d'affirmer que ce cas fortuit est intérieur au véhicule (372). Le « pourquoi » reste ignoré, mais le « comment » n'échappe pas à la sagacité des experts. Il est donc permis de conclure avec M. Berlia que le cas fortuit a « une cause logiquement inconnue, mais juridiquement présumée » (373).

(370) Voir note 344 et Chapus, *th. cit.*, n° 308.
(371) Note au S. 1929-3-81 précité.
(372) C.E., ass., 9 juillet 1948, Capot et Devis, R.D.P. 1948-576.
(373) Berlia : « Essai sur les fondements de la responsabilité en droit public français », R.D.P. 1951-690, note 6.

Si l'étude des éléments constitutifs des « causes étrangères » précédemment analysées traduit la réticence avec laquelle le juge admet leur existence et souligne leur originalité propre, la distinction entre cas fortuit et force majeure présente surtout un intérêt pratique considérable sur le plan de leur vertu exonératoire.

Section II

Effet exonératoire

Si les deux causes étrangères précédemment analysées entretiennent de grandes analogies sur le plan de leur définition, elles diffèrent profondément quant à leur effet propre.

La force majeure, circonstance exonératoire

198. — Quel va être l'effet de cette qualification de certains événements comme des cas de force majeure ? Elle permettra à l'Administration de détruire l'apparence trompeuse qui la rendait responsable de l'accident aux yeux de la victime, en établissant, d'une part, que la cause véritable du dommage lui est étrangère puisqu'elle résulte d'un événement naturel ; d'autre part, et par voie de conséquence, que l'ouvrage ou, plus généralement la chose dont elle est responsable, a été un simple instrument de la fatalité. Le juge a donc reconstitué la genèse de l'accident et lui a donné une origine différente de celle que la victime lui avait attribuée en assignant l'Administration.

On conçoit donc aisément que la force majeure sera douée d'une vertu exonératoire absolue, d'une omnivalence indifférente à la pluralité des systèmes de responsabilité. En ce qui concerne la responsabilité conditionnée par la faute, la force majeure démontre que le service n'est pas fautif puisque l'accident était, par définition, irrésistible et imprévisible. Pour la présomption de responsabilité, elle établit qu'en réalité il n'y avait pas « fait de la chose » en l'espèce. Enfin, en matière de responsabilité pour dommage anormal, elle rompt le lien de causalité entre le préjudice et le fait initial. En un mot, elle fait disparaître toute imputabilité.

199. — Pour tenir compte de l'ensemble des solutions jurisprudentielles, il est cependant nécessaire de nuancer ce tableau quelque peu schématique des effets de la force majeure en distinguant deux plans différents.

Si l'on envisage seulement l'origine même du dommage, il reste certain que l'admission de la force majeure par le juge exonérera bien totalement l'Administration des charges pécuniaires de l'accident.

Mais si l'on se place sur le terrain de l'étendue du préjudice, un ouvrage public qui a été seulement le jouet des éléments déchaînés peut fort bien aggraver par sa seule existence les conséquences dommageables de l'accident. Dans cette hypothèse, le juge décide qu'une indemnisation partielle sera allouée au particulier lésé.

Or, les nombreux arrêts consacrant ces partages de responsabilité sont tous relatifs à des dommages causés à des tiers (374). Il apparaît donc qu'à l'égard de cette catégorie de victimes, la force majeure a seulement un effet exonératoire partiel. L'application la plus fréquente qui ait été faite de cette solution se rapporte au cas d'inondations dont la durée ou l'ampleur ont causé aux propriétaires riverains un préjudice particulièrement important : dès lors que des pluies d'orage ont, en raison de leur violence exceptionnelle, présenté le caractère de force majeure,

> « la responsabilité du département ne peut être engagée par « le ruissellement des eaux le long de la route... que dans la « mesure où les conséquences de l'orage auraient été aggravées « soit en raison du fait des travaux, soit en raison du défaut « d'entretien des ouvrages ». (C.E. 31 janvier 1947, Département des Alpes-Maritimes, R. Tab. 74) (375).

Ces arrêts obligent donc à reviser l'opinion commune selon laquelle il est contradictoire d'affirmer à la fois l'existence de cas de force majeure et la responsabilité même partielle de l'Administration (376). Cette jurisprudence démontre surtout combien la

(374) C.E. 3 février 1882, Cie du Midi, R. 122; C.E. 19 juin 1908, Cie P.L.M., R. 658; C.E. 26 février 1909, Préfet des Pyrénées-Orientales, R. 220; C.E. 18 juillet 1928, Cie du Midi, R. 921; C.E. 4 novembre 1936, Dép. de la Seine, R. 960; C.E. 2 février 1938, Assoc. syndicale du Canal de Peipin, R. 125; C.E. 8 octobre 1944, Sté des Couleurs Milori, R. 264; C.E. 22 mars 1944, Ville de Lyon, R. 98; C.E. 4 novembre 1949, Commune d'Arbus, R. 465; C.E. 10 juillet 1954, Sté Immobilière et Hôtelière de Cannes, R. 478.

(375) C.E. 23 juillet 1937, Ville de Royan, R. 778; C.E. 26 avril 1947, Lorand, R. 166; C.E. 14 janvier 1948, Guillon, R. 20; C.E. 14 mars 1951, Frouin, R. 160, *a contrario*.

(376) Pour la coexistence de la force majeure avec d'autres causes d'accidents, C.E. 25 avril 1941, Béhin, R. 72 : « ...que, si le dommage subi par le requérant était en partie imputable au caractère imprévisible de l'orage, le préjudice subi doit être attribué, pour l'autre partie, tant à l'insuffisance de l'égout construit par le département qu'à la modification

situation de la victime est susceptible de jouer un rôle de discriminateur sur le plan des effets de la même circonstance exonératoire.

L'étude du cas fortuit ne fera que confirmer, en la généralisant, la portée de l'observation précédente.

La vertu exonératoire du cas fortuit

200. — La signification de l'apparition historique du cas fortuit distinct de la force majeure n'est pas douteuse : sa justification était d'empêcher l'Administration de se décharger de la responsabilité qui devait lui incomber, bien que la victime soit incapable d'établir de façon précise l'origine du dommage. Pour qu'il existe un véritable intérêt à les différencier, il faut que, dans certains cas au moins, le cas fortuit ne soit pas exonératoire.

201. — Si l'on se place uniquement à un point de vue logique, la vertu exonératoire du cas fortuit doit varier suivant les différents types de responsabilité.

A l'égard des tiers, l'existence d'un cas fortuit est absolument indifférente. En effet, ce type de victime est titulaire d'un droit à la sécurité absolue. Dès lors que l'accident est arrivé, l'Administration est responsable : sans doute, la cause inconnue permettra au défendeur qu'il n'a commis aucune faute, puisque l'événement était imprévisible et irrésistible, mais cette preuve est parfaitement inopérante : l'obligation de résultat est violée, bien que le défendeur ait fait tout son possible pour éviter l'accident. L'extériorité, caractéristique du cas fortuit, ne rompt pas le lien de causalité entre le fait de l'Administration et le dommage anormal.

Pour les victimes d'accidents de circulation, la solution est identique puisque, par l'effet de la présomption de responsabilité, la causalité est présumée.

Au contraire, en ce qui concerne les usagers, la logique voudrait que le cas fortuit soit exonératoire puisqu'il permet à l'Administration de démontrer qu'elle n'a pas commis de faute, alors que l'existence de celle-ci est une condition nécessaire de toute réparation.

202. — Si l'on analyse, au contraire, le droit positif, on se rend compte que la considération essentielle qui a guidé le Conseil

de l'état naturel des lieux, due à l'établissement par le requérant d'une voie ferrée pour la desserte de son usine. »

Certains auteurs vont même jusqu'à affirmer que « la logique de la théorie du risque voudrait qu'on éliminât même la notion de force majeure comme cause d'exonération » (note P.L., S. 1936-3-49, précitée).

d'Etat est le désir de supprimer le plus largement possible l'effet exonératoire du cas fortuit, de favoriser la victime. Pour réaliser ce dessein, il a dû sacrifier les exigences logiques aux impératifs de l'équité.

Avant d'entreprendre cette description des solutions jurisprudentielles, il faut observer que la très grande majorité des hypothèses du cas fortuit ressortissent à trois chapitres bien délimités du droit de la responsabilité : le contentieux des dommages de travaux publics, les explosions, les accidents et collisions d'automobiles.

203. — En premier lieu, dans le domaine de la responsabilité pour dommage anormal, le caractère non exonératoire du cas fortuit est postulé à la fois par le libre jeu des principes et par le désir de ne pas laisser à la charge du particulier le poids du dommage. La jurisprudence a consacré ce point de vue avec éclat dans la décision Gaz de Beauvais précitée :

« que si l'instruction n'a fait ressortir aucune faute d'installa-
« tion ou d'entretien imputable à la Compagnie du Gaz, elle
« n'a non plus relevé aucun fait étranger à la Compagnie ou
« résultant de la force majeure, ayant pu entraîner la rupture
« du câble ; que cette rupture est le résultat d'une cause incon-
« nue ; que dans ces conditions, la Compagnie... est tenue de
« réparer le préjudice » (377).

204. — En ce qui concerne les accidents d'automobiles, à l'exclusion des collisions, c'est-à-dire dans les cas où la présomption de responsabilité s'applique, il est difficile de se prononcer avec certitude, car le juge n'a jamais eu l'occasion de statuer sur cette question. Mais il semble très probable que le Conseil d'Etat dénie au cas fortuit toute vertu exécutoire.

Cette opinion est d'abord corroborée par l'évolution qu'on peut observer dans la rédaction des décisions : alors que, primitivement, il était fait mention du cas fortuit et de la force majeure (378) comme circonstances de nature à faire obstacle à l'application de la présomption, les arrêts récents n'énumèrent plus que la faute de la victime et la force majeure (379).

(377) T.A. Lille, 4 février 1955, Brachet, A.J. 1955, n° 337 : « ...que les seules causes d'exonération de la responsabilité pesant sur le maître de l'ouvrage public sont la force majeure et la faute de la victime... »

(378) Sous l'empire de la présomption de faute : C.E. 17 décembre 1930, Maniable, R. 1075. — Sous l'empire de la présomption de responsabilité : C.E. 5 mars 1931, Rouby, R. 257; C.E. 29 juin 1934, Lallement, R. 752.

(379) C'est l'arrêt Harang (C.E. 22 mai 1935, R. 581) qui inaugure,

On peut invoquer, en outre, l'exemple de la jurisprudence relative aux collisions (380) qui engage la responsabilité de l'Administration dans des hypothèses où la cause de l'accident provient d'une défaillance mécanique imprévisible et irrésistible. Il semble donc qu'*a fortiori*, lorsqu'on passe du système de la faute du conducteur à celui de la présomption de responsabilité, la même solution libérale doit s'appliquer.

Enfin, on ne peut pas alléguer, en sens contraire, les arrêts anciens, rendus en cette matière, alors que le Conseil d'État utilisait la présomption de faute, et qui paraissent consacrer le caractère exonératoire du cas fortuit. Deux objections décisives s'opposent, en effet, à ce que l'on fasse état de ce rapprochement. En premier lieu, la transformation de présomption de faute en présomption de responsabilité interdit toute extrapolation, car cette aggravation de l'obligation pesant sur l'Administration modifie complètement les données du problème : lorsque la faute est seulement présumée, l'existence d'un cas fortuit constitue une preuve indirecte de l'absence de faute du conducteur, puisque l'événement est imprévisible et irrésistible ; au contraire, le jeu de la présomption de responsabilité dénie tout effet à la preuve de l'inexistence d'une faute : à quoi servirait-il au service d'établir que l'accident est le résultat d'une faute inconnue, puisque la causalité de ce dernier est présumée ? En second lieu, les arrêts qu'on pourrait invoquer dans le sens de l'exonération de l'Administration ne sont guère probants. Sans doute, les termes employés par le Conseil d'Etat sont clairs :

> « qu'il résulte des pièces du dossier que l'accident est imputable à un cas fortuit ; qu'ainsi la responsabilité de l'Etat « ne saurait être engagée » (381),

mais si l'on analyse les circonstances de fait à propos desquelles ces arrêts ont été pris, on s'aperçoit qu'il s'agit d'hypothèses concernant des fautes plus ou moins caractérisées de la victime (382).

semble-t-il, la nouvelle formule, plus exacte que l'ancienne. La jurisprudence est constante depuis 1946 (voir par exemple C.E. 18 octobre 1946, Beschou, R. 238). Cependant, la décision Glasner (sect., 29 juillet 1953, D. 1954-J-4050, note F.M.) fait mention « du cas fortuit et de force majeure » comme cause d'exonération.

(380) Voir *infra*, n° 205.

(381) C.E. 22 décembre 1924, Sté d'Assurances mutuelles « Les Travailleurs Français », S. 1926-3-1, note Hauriou.

(382) Dans l'arrêt cité à la note précédente et dans la décision Vve Dugail (C.E. 13 mai 1925, R. Tab. 1237), le « cas fortuit » résultait de la circonstance que des chevaux, pris de frayeur au passage d'une automobile, s'emballèrent et provoquèrent la chute de leur conducteur, mais

On est donc autorisé à ne voir dans ces espèces que de nouveaux exemples de maladresse de terminologie dont le Conseil d'Etat était coutumier, on le sait, avant 1929. Il est donc permis d'affirmer que le cas fortuit est dépourvu de tout effet exonératoire dans le champ d'application du système de la présomption de responsabilité.

205. — En matière de collisions d'automobiles, deux arrêts au moins affirment nettement que l'existence d'un cas fortuit n'est pas de nature à décharger l'Administration de sa responsabilité. Dans la première espèce (C.E. Ass. 9 juillet 1948, Capot et Denis, R.D.P. 1948, 576, note Waline), un taxi particulier avait fait une embardée au moment où il s'apprêtait à dépasser une camionnette de l'Administration, la roue arrière de la camionnette s'étant brusquement détachée de son essieu et ayant été projetée devant le taxi. Il s'agissait d'un exemple typique de cas fortuit puisque la cause de l'accident, tout en restant inconnue, était néanmoins intérieure au véhicule administratif (la roue s'était détachée par suite de la rupture de la fusée). Le Conseil d'Etat considère que l'Etat est tenu de réparer intégralement le préjudice subi. Dans le second arrêt (Comp. d'Ass. La Paix, C.E. 19 janvier 1953, R. 26), les faits étaient assez complexes : un ouvrier conduit dans un camion militaire avait trouvé la mort dans un accident dû à une embardée provoquée par la rupture de la boîte de vitesses; le Conseil d'Etat consacre la même solution qu'en 1948, mais l'existence d'une faute du conducteur n'est pas complètement écartée (383).

Ce refus de la juridiction administrative de considérer comme exonératoire le cas fortuit dans des hypothèses où la responsabilité est conditionnée par la faute, est assez surprenant. En effet, la circonstance que l'accident soit dû à une cause inconnue exclut la faute du conducteur, et cependant l'Etat supporte les conséquences dommageables. Il y a donc ici une tendance très nette à infléchir la rigueur des principes juridiques dans un sens favorable à la victime; même si la condition généralement nécessaire à la responsabilité fait défaut, le Conseil d'Etat répare le préjudice.

celui-ci n'avait pas pris, à l'approche des camions, les précautions nécessaires. Le prétendu cas fortuit s'analyse, en réalité, en une faute de la victime.

En ce sens, Bénoit, J.C. Adm., f. 710, n°s 52 et 230.

(383) C.E. 19 janvier 1953 : « ...qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la victime ait commis une faute, ni que la rupture de la boîte de vitesses soit imputable à un cas de force majeure; qu'en admettant même qu'elle ne soit pas due à une faute du conducteur et qu'il s'agisse d'un accident mécanique dont la cause resterait indéterminée, cette circonstance n'exonère pas l'Etat de la responsabilité de l'accident. »

206. — Enfin, pour les dommages subis par les usagers et résultant d'un cas fortuit, il apparaît que le juge administratif continue à se prononcer en faveur de l'effet exonératoire du cas fortuit. Mais les espèces sont rares et la rédaction des arrêts assez incertaine. Ainsi, sur recours de la femme d'un individu qui avait été blessé par l'explosion d'un cigare mis en vente par la S.E.I.T.A., le juge se borne à relever qu'il n'est pas établi que l'accident soit imputable à un défaut de fabrication du cigare (C.E. Sect. 12 nov. 1937, Dame Garnero, S. 1939-3-20). De même, à l'occasion d'un incendie « dont l'origine est inconnue » qui s'était déclaré dans les locaux mis à la disposition de l'Administration, le rejet de la requête est fondé sur cette constatation « qu'aucune faute n'est établie à la charge du service du ravitaillement » (C.E. 16 mai 1952, Manufacture des Glaces de Saint-Gobain, R. 263).

Ces exemples démontrent donc que, lorsque des usagers éprouvent un dommage ayant sa source dans une « cause inconnue », les victimes n'obtiennent pas réparation. Mais la motivation des décisions laisse à penser que le cas fortuit est plutôt un élément déterminant de l'absence de faute de service qu'une véritable circonstance exonératoire.

207. — *Conclusion*

L'analyse de la jurisprudence relative au cas fortuit et à la force majeure nous conduit à formuler une double conclusion.

D'abord, la portée pratique de ces deux formes de « cause étrangère » est assez réduite en droit administratif puisque les éléments constitutifs de ces deux notions sont rarement réunis : elles ne peuvent donc être invoquées qu'exceptionnellement par l'Administration.

En outre, et surtout, même lorsque le cas fortuit et la force majeure sont reconnus, cette qualification n'entraîne pas, *ipso facto*, le rejet de la requête en indemnité. La situation de la victime joue ici un rôle discriminatoire et c'est seulement à l'égard des usagers que ces moyens peuvent être invoqués victorieusement. Pour les tiers et les victimes d'accidents de circulation, le cas fortuit, et la force majeure dans une certaine mesure, ne privent pas automatiquement les victimes de leur droit à obtenir réparation.

Chapitre II

LE FAIT D'UNE TIERCE PERSONNE

208. — Avant d'étudier le fait du tiers comme cause d'exonération de la responsabilité, il faut d'abord déterminer quels sont les individus qui méritent ce qualificatif. Selon la définition de M. Latournerie (384), on désigne ainsi « toute personne, publique ou privée, quelle que soit sa qualité juridique, autre que le défendeur à l'instance en indemnité ou les personnes dont il est responsable ». Cette appellation est donc très large puisqu'elle vise à la fois l'ensemble des administrés à l'exclusion de la victime et les différentes collectivités administratives, sauf celle qui est partie au procès.

Une précision supplémentaire s'impose. Quand le dommage est le résultat d'une opération de travaux publics, l'entrepreneur est tiers vis-à-vis de la victime, même si le préjudice dont il est demandé réparation est dû à des fautes commises par lui à l'occasion de la tâche qu'il a exécutée pour le compte de la collectivité administrative, maîtresse de l'ouvrage. Un ancien arrêt (385) subordonnait la mise en cause de l'Administration à l'insolvabilité de l'entrepreneur, mais cette solution est depuis longtemps abandonnée (386) : les victimes peuvent actionner directement le maître de l'ouvrage.

Au contraire, quand il y a concession, l'action en réparation doit être dirigée contre le concessionnaire (387), puisque ce dernier est substitué au maître de l'ouvrage.

(384) *Art. cit.* p. 176, et Colliard, *th. cit.* p. 148-149.

(385) C.E. 27 mai 1898, Blot, R. 442.

(386) C.E. 18 janvier 1911, Ville de Denain, R. 45; C.E. 6 décembre 1935, Latapie, R. 1153; C.E. 8 juin 1949, Contamine, R. 272.

La doctrine est unanime : Bénoit, J.C. Adm., f. 725, n°s 126-127; P.L.J., note D.P. 1936-3-25; Latournerie, *art. cit.*, p. 180; Mathiot, *th. cit.*, n°s 126-127.

(387) C.E. 13 octobre 1944, Ville d'Alfortville, R. 266; C.E. 7 mars 1934, « Le Phénix », R. 311. Mais si le concessionnaire se révèle insolvable, la collectivité concédante peut voir sa responsabilité engagée : C.E. 17 octobre 1947, Falck, R. 382.

209. — Si la définition du fait du tiers ne présente pas de difficultés particulières, il est beaucoup plus ardu de préciser l'effet exonératoire de cette « cause étrangère ».

Le droit positif est malaisé à synthétiser car l'intervention d'une tierce personne dans la causalité de l'accident est susceptible de recevoir trois effets différents : ou bien la victime restera fondée à exiger de l'Administration une indemnisation intégrale, ou bien elle ne pourra obtenir du service public qu'une réparation partielle, ou bien, enfin, l'Administration sera totalement exonérée de la responsabilité de l'accident.

Pour préciser le champ d'application de ces trois éventualités, il faut examiner successivement les divers systèmes de responsabilité. C'est en effet en fonction du type de victime que la jurisprudence opère la distinction entre les divers effets du fait du tiers.

210. — I. *Responsabilité pour dommage anormal*

Dans ce système de responsabilité, la jurisprudence est constante : le fait du tiers n'a aucun effet exonératoire dans les rapports entre la victime et l'Administration. Le Conseil d'Etat a consacré cette solution en de nombreuses occasions dans le contentieux des dommages de travaux publics.

Le premier groupe d'exemples qu'on peut invoquer est relatif au cas d'espèce suivant : des chevaux ont été électrocutés par des fils conducteurs d'énergie électrique traînant sur le sol, la rupture ayant son origine dans un court-circuit avec des fils téléphoniques ou dans toute autre cause. L'Etat, ou la société concessionnaire, sont toujours condamnés à rembourser à la victime l'intégralité du préjudice subi, même en l'absence d'une faute de leur part, puisque cette prise en charge du dommage par l'ouvrage public se fonde, on le sait, sur l'existence même des dits ouvrages. Que le fait du tiers soit fautif ou non, cete circonstance est absolument indifférente à la solution du problème de responsabilité à l'égard de la victime ; elle sera seulement de nature à être invoquée dans un recours en garantie exercé contre le tiers par le co-auteur condamné pour le tout (388).

(388) C.E. 9 janvier 1952, Sté Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage, R. 23 : « ...qu'à supposer qu'une faute puisse être reprochée à l'Administration des P.T.T., ce fait ne saurait exonérer la société requérante de la responsabilité qui lui incombe à l'égard du sieur M... pour le dommage imputable à l'ouvrage public dont elle est concessionnaire et ne pourrait être invoquée, le cas échéant, qu'à l'appui d'un recours en garantie formé par elle contre l'Etat. ».

Voir aussi : C.E., sect., 12 janvier 1934, Sté Forces Motrices du Haut-

La même solution est consacrée lorsque l'accident est causé par un branchement amenant l'eau à l'immeuble de la victime. Le concessionnaire doit indemniser la victime de l'ensemble du dommage subi (389) quelle que soit la gravité de la faute reprochée au tiers (390).

Cette jurisprudence, très favorable à la victime puisqu'elle lui épargne l'obligation d'intenter plusieurs recours successifs pour obtenir complète réparation, est d'ailleurs dans la logique du système puisque la faute du tiers ne fait pas disparaître l'imputabilité du dommage. Le fait d'une tierce personne est donc dénué de tout effet exonératoire.

211. — II. *Le contentieux des accidents de la circulation automobile*

Quand un tiers est intervenu dans la genèse d'un accident d'automobile, la responsabilité de l'Administration est totale lorsque la victime est un piéton ou un cycliste ; elle est seulement partielle en cas de collisions. Cette double formule reflète bien l'état du droit positif ; cependant, elle ne traduit pas la laborieuse élaboration au terme de laquelle le Conseil d'Etat est aujourd'hui parvenu. Aussi, avant d'étudier les solutions actuellement consacrées par la jurisprudence administrative, convient-il de retracer l'évolution dont elles constituent l'achèvement.

Avant l'adoption de la présomption de responsabilité en 1931, le juge administratif n'avait pas consacré une solution ferme quant à l'effet exonératoire du fait du tiers. Il semble, à la lecture des arrêts, que l'intervention d'une tierce personne dans la causabilité

Rhin, S. 1934-3-81, note Mathiot; C.E., sect., 13 mai 1936, Soulier, S. 1936-3-51, note P.L.; C.E. 4 mars 1953, Cie Electrique du Nord.

Dans le cas où un ouvrier couvreur avait été électrocuté (C.E. 19 octobre 1938, Sté Energie Electrique du Littoral Méditerranéen, R. 780), le Conseil d'Etat adopte la même solution : « ...qu'en admettant même que la mort du sieur F... pût être regardée comme la conséquence de l'inobservation par le propriétaire de certaines prescriptions réglementaires, cette circonstance justifierait seulement la subrogation de la société requérante et ne serait de nature ni à supprimer, ni à atténuer la responsabilité de la société envers la famille de la victime. »

(389) C.E., sect., 11 décembre 1942, Cie Générale des Eaux, R. 352; C.E., sect., 18 décembre 1953, Gain, R.P.D.A. 1954, n° 44, concl. J. Donnedieu de Vabres.

(390) Inondations partiellement imputables à une disposition défectueuse des égouts d'une ville : C.E., sect., 22 juillet 1933, Sabel, R. 720; C.E. 16 juin 1937, Ville d'Alger, R. 601; C.E. 15 décembre 1943, Commune de Chazelles, R. 293.

Défaut d'entretien imputable à un syndicat de propriétaires : C.E. 30 novembre 1932, Sté Canal de jonction de la Sambre et de l'Oise, R. 1016; ou à des riverains : C.E. 24 juin 1914, Ville de Reims, R. 760; C.E. 30 octobre 1936, Texier, R. 939; C.E. 10 janvier 1950, Senèze, R. 18.

de l'accident n'était susceptible d'exonérer l'Administration que si ce fait était de nature à faire disparaître la faute du conducteur du véhicule administratif.

Cette solution résulte tout d'abord d'un arrêt ancien, rendu sous l'empire de la faute non présumée (C.E. 8 août 1919, dame Arnault, R. 754). Elle est ensuite directement impliquée par le considérant relatif à la présomption de faute attachée à la circulation des automobiles des services publics (C.E. 4 avril 1925, Berthet, R. 397) :

« que les conditions particulièrement dangereuses de la circu-
« lation automobile doivent faire admettre une présomption
« de faute à la charge du conducteur qui a causé le dommage ;
« mais que cette pésomption peut être détruite par la preuve
« que l'accident est, dans l'espèce, imputable soit à une *cause*
« *étrangère* à son auteur, soit à un cas forfuit ou de force
« majeure... »

Donc, quand l'accident est imputable, au moins en partie, au fait d'un tiers, la victime, qu'il s'agisse d'un piéton ou d'un automobiliste, ne peut obtenir de l'Administration qu'une indemnisation partielle (391).

Mais à partir de 1931, la vertu exonératoire du fait du tiers va se trouver commandée par la nature de la victime. Il convient donc d'examiner successivement ce problème, d'abord dans le domaine d'application du système de la présomption de responsabilité, puis dans celui de la faute du conducteur. Dans le premier cas, la jurisprudence fait preuve d'une remarquable continuité ; dans le second, au contraire, on observe une évolution coupée de revirements.

212. — *Présomption de responsabilité*

Pour les victimes d'accidents de circulation, l'intervention d'un tiers dans le mécanisme causal qui a engendré l'accident, est dépourvue de toute incidence sur leurs rapports avec le service sur qui pèse la présomption de responsabilité. L'Administration leur doit donc réparation intégrale et immédiate de la totalité du préjudice subi.

Cette solution est consacrée par une jurisprudence très ferme (392) selon laquelle « le fait que l'accident serait en tout ou en

(391) Voir par exemple : C.E., sect., 11 novembre 1929, Breton, R. 942.

(392) C.E. 2 novembre 1942 Le Roux, R. 329; C.E. 20 septembre 1944, Vve Batisse, R. 253; C.E. 5 novembre 1947, Vve Simion, R. Tab. 698; C.E.

partie imputable à une faute d'un tiers n'est pas de nature à influer sur le principe ou sur l'étendue de la responsabilité de l'Etat » (393).

En refusant toute vertu exonératoire au fait, même fautif d'une tierce personne, le Conseil d'Etat manifeste encore une fois combien il se montre favorable aux victimes d'accidents de circulation. En effet, un partage de responsabilité entre l'Administration et le tiers obligerait le particulier qui a subi le dommage à intenter deux actions devant des tribunaux différents, l'une devant le tribunal administratif, l'autre devant la juridiction civile ou répressive. Le juge a même eu l'occasion de préciser (394) que « seule la faute du tiers équivalant à un cas de force majeure » permettrait à l'Administration d'esquiver les conséquences pécuniaires d'un accident dans lequel un véhicule de l'Etat est intervenu.

213. — *Faute du conducteur*

Le Conseil d'Etat a commencé par adopter, à l'égard des « égaux », une position identique à celle qui était consacrée vis-à-vis des piétons ou cyclistes. Ainsi, dans la décision Harang (C.E. 22 mai 1935, R. 581) relative à une collision entre un fourgon de sapeurs-pompiers et l'automobile du requérant, le juge semble admettre que le fait même fautif du tiers n'est pas de nature à exonérer, fût-ce partiellement, l'administration :

> « qu'aucune faute n'a été relevée à la charge du sieur H... et
> « qu'aucun cas de force majeure n'est invoqué ; que, dès lors,
> « la responsabilité de la ville est engagée ».

L'arrêt prévoit seulement la possibilité d'une action de la ville contre le tiers. Cette solution devait garder sa valeur jusqu'à une date toute récente (C.E. 4 mars 1953, Soc. des Courriers Normands, R. tab. 776) (395) puisque, dans l'espèce, était seule considérée comme de nature à exonérer l'Etat « la faute du tiers équivalant à un cas de force majeure ».

Mais cette position très favorable aux victimes devait être abandonnée d'une manière explicite par la décision époux Glasner

2 décembre 1949, Leroy, R.D.P. 1950-457; C.E. 12 mai 1950, Mainvielle, R. 288; C.E. 19 novembre 1952, Vve Dréano, R. 520.

En matière d'accidents causés par les chevaux des Haras : C.E., sect., 26 décembre 1951, Magniez, R. 621.

(393) C.E. 12 mai 1950, Mainvielle, précité.

(394) C.E. 19 novembre 1952, Vve Dréano, précitée.

(395) C.E. 27 novembre 1935, Cie d'Assurances Générales et Huet, R. 1109.

(C.E. Sect. 29 juillet 1953, D. 1954, J. 405, note F.M.). Ce revirement a été confirmé depuis lors (396).

En matière de collisions d'automobiles, quand l'accident est provoqué à la fois par la faute d'un tiers et par l'erreur du conducteur du véhicule automobile, l'automobiliste victime doit donc actionner séparément les deux fautifs, chaque co-auteur étant condamné à réparer la seule fraction du dommage imputable à son fait personnel.

La vertu exonératoire du fait du tiers est donc bien fonction du type de victime.

214. — III. *Responsabilité conditionnée par une faute de service*

Dans ce type de responsabilité, le fait du tiers est doué d'une certaine polyvalence : ou bien il va avoir une vertu exonératoire totale; ou bien il aboutira à un partage de responsabilité: ou bien il sera dénué de tout effet.

Il convient donc d'examiner successivement ces différents cas :

En premier lieu, la démonstration du fait que l'accident est dû à l'intervention d'un tiers va exonérer l'Administration de toute responsabilité.

C'est ainsi qu'en matière de dommages subis par les usagers de voies publiques, quand l'accident est résulté de la rencontre de certains obstacles laissés par des tiers, la responsabilité du maître de l'ouvrage sera dégagée. Par exemple, la présence d'un fût vide de goudron déposé sur la chaussée (C.E. 5 avril 1933, Soual, R. 413), l'existence d'une tôle enfoncée dans le lit d'un canal (C.E. 2 juillet 1931, Rost R. 721), la chute d'un arbre sur une route, consécutive à un choc avec un camion (C.E. 29 novembre 1933, Min. des Travaux publics c. Pergola, R. 1116). Est-ce à dire pour autant que le fait du tiers soit, dans ces hypothèses, une véritable cause exonératoire, c'est-à-dire un fait susceptible de rompre le lien de causalité entre la faute de l'Administration et le préjudice? Nous ne le croyons pas. Si, en effet, dans ces différents exemples, la demande d'indemnité de la victime a été rejetée, il semble que ce soit, non en vertu de l'existence d'un fait du tiers dans la causalité de l'accident, mais en raison de l'absence de faute commise par l'Admiinstration. Le libellé des arrêts confirme ce point de vue (397). L'incidence de l'intervention d'une tierce personne

(396) C.E. 15 novembre 1954, Sarrazin, R. 595.

(397) C.E. 2 juillet 1931, Rost, précité : « ...que, dans ces conditions, la chute du poteau imputable à un défaut d'entretien de cet ouvrage a constitué un fait étranger à l'Administration; que celle-ci n'a pu ni prévoir ni empêcher et dont elle ne saurait être déclarée responsable. »

n'aboutit pas précisément à rompre le rapport causal entre la faute et le dommage, mais à démontrer que le maître de l'ouvrage a fait preuve d'une diligence suffisante, que l'accident n'est pas imputable à un défaut d'entretien normal. Le fait du tiers ne joue pas ici le rôle d'une circonstance exonératoire comparable à la force majeure par exemple, il constitue plus précisément un élément de preuve de l'absence de faute (398).

215. — Le fait du tiers sera, au contraire, privé de tout effet exonératoire, lorsque, fautif ou non, il n'a pas joué le rôle de cause dans la genèse de l'accident, qu'il en a seulement facilité la survenue, qu'il en a été l'occasion. Ainsi lorsqu'un bateau amarré dans un bief s'est échoué à la suite de l'abaissement du plan d'eau, provoqué par des manœuvres dont l'auteur est resté inconnu, le maître de l'ouvrage sera totalement responsable si l'instruction révèle que ces manœuvres n'ont été rendues possibles que par le mauvais fonctionnement du service (399). C'est, au fond, la faute de l'Administration qui est la cause unique du préjudice, le fait du tiers n'ayant joué que le rôle d'intermédiaire entre elle et l'accident.

216. — Enfin, quand l'accident résulte de la conjonction de deux fautes, le fait du tiers sera de nature à atténuer seulement la responsabilité de l'Administration, puisque le dommage est partiellement imputable à celle-ci.

Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat avait d'abord admis que l'Etat était totalement responsable vis-à-vis de la victime à laquelle il devait réparer la totalité du préjudice éprouvé (400). Ce n'était que par le jeu d'actions récursoires que le service condamné pour le tout pouvait obtenir un remboursement partiel.

Mais, depuis quelques années, la jurisprudence adopte une solution contraire : elle considère que l'exonération partielle du défendeur est immédiate (401) : le particulier lésé n'obtient donc,

C.E. 29 novembre 1933, Ministre des Travaux publics, R. 1116 : « ...que, compte tenu, d'une part du court laps de temps qui s'est écoulé entre le choc reçu et sa chute, et d'autre part de la circonstance que l'Administration n'avait pas été avisée de l'accident qui ne saurait être imputable à un défaut d'entretien normal. » *Idem :* C.E. 5 avril 1933, Soual, R. 413.

Comp. C.E., sect., 30 octobre 1931, Vidonne et Bourelly (2 arrêts), R. 935 : enfants blessés au cours de jeux organisés par la commune. Après avoir relevé que l'accident a été occasionné par le fait d'un tiers, le juge repousse les demandes d'indemnité puisque aucune faute de la commune n'est établie.

(398) En ce sens, Bénoit, J.C. Adm., f. 700, nos 246-247.

(399) C.E. 24 mars 1944, Devaux, R. 101; C.E. 15 décembre 1944, Secrétaire d'Etat aux Communications c. Rio, R. 323.

(400) En matière d'explosions : C.E. 12 mai 1948, Wasner, R. 205.

(401) En matière d'explosions : C.E. 5 décembre 1952, Renon et Fichant, J.C.P. 1953-II-7493, note Bénoit.

devant la juridiction administrative, que la réparation du préjudice imputable à la seule faute de service. Il doit intenter devant le juge compétent un deuxième recours pour obtenir l'indemnisation du préjudice non encore réparé.

217. — *Conclusion*

L'examen de la jurisprudence permet de formuler les conclusions suivantes :

1° Le fait du tiers est dépourvu de toute force exonératoire dans le système de responsabilité pour dommage anormal et dans celui de la présomption de responsabilité. Dans ces deux cas, les droits des victimes ne sont nullement affectés par la circonstance que l'accident est partiellement dû à l'intervention d'une personne autre que l'administration. Le droit à la sécurité absolue continue à pouvoir être pleinement mis en œuvre.

2° Le fait du tiers est partiellement ou totalement exonératoire lorsque la victime est un usager ou un « égal ». A l'égard de ces deux types de victime, la faute du tiers fait obstacle à ce qu'ils obtiennent une réparation totale par l'administration du préjudice qu'ils ont subi.

C'est donc bien la situation de la victime qui fait varier la vertu exonératoire du fait du tiers. Ici encore, elle exerce donc une influence, indirecte mais certaine, sur les solutions consacrées par le Conseil d'Etat.

TROISIEME PARTIE

L'INFLUENCE DU COMPORTEMENT DE LA VICTIME SUR SON DROIT A REPARATION

218. — Le rôle joué par la victime dans la responsabilité n'est pas seulement passif. La nature de la victime, sa qualité de tiers, d'agent, d'usager ou d' « égal » ne constitue pas l'unique donnée dont il faille tenir compte. Comme toute personne juridique, l'administré qui a subi un dommage n'est pas seulement titulaire de droits, il doit être aussi soumis à certaines obligations ; il ne peut se contenter d'invoquer le respect de la sécurité que, sous une forme ou sous une autre, lui doit l'Administration, il a aussi à obéir à certains devoirs. Le droit à indemnité de la victime n'est pas uniquement déterminé par la « SITUATION » dans laquelle elle se trouve par rapport au service auteur du dommage ; il est, en outre, commandé par le propre « COMPORTEMENT » du particulier lésé.

Après avoir analysé, dans les parties I et II le rôle passif de la victime, il convient donc d'étudier dans une troisième partie l'autre aspect du problème, c'est-à-dire d'examiner les répercussions que peut avoir la conduite active de la victime sur le montant de son droit à réparation.

Pour procéder à cette analyse, il est d'ailleurs opportun d'opérer une distinction entre deux situations différentes puisque la faute de la victime se présente sous deux formes.

Si l'on examine le comportement de la victime au moment de la réalisation du dommage, il est tentant d'assimiler faute de la victime et participation de celle-ci à la genèse de l'accident. Le problème à résoudre est donc relatif à l'étiologie du dommage ; c'est un problème de causalité.

Si, au contraire, on étudie la conduite (fautive) de la victime, après la réalisation du dommage, il est bien certain que son com-

portement n'a pu contribuer à causer l'accident ; tout au plus, est-il de nature à en aggraver les conséquences dommageables. Le problème se situe donc au plan de l'évaluation du préjudice ; il concerne seulement la technique de la réparation.

Pour respecter l'originalité respective de ces deux ordres de questions, on examinera ces deux problèmes dans deux titres différents.

TITRE I

LA FAUTE DE LA VICTIME CONCOMITANTE A LA REALISATION DU DOMMAGE

219. — La faute de la victime est une cause d'atténuation ou d'exonération de la responsabilité dont les applications deviennent de plus en plus nombreuses. Très souvent même, la réparation est subordonnée au rappel du fait « qu'aucune imprudence ne peut lui être reprochée ». En dehors des accidents de circulation, où cette référence fait figure de clause de style (402), les chapitres les plus mouvants du droit de responsabilité se caractérisent par l'emploi quasi systématique de la formule mentionnant l'absence de faute : ainsi en est-il, par exemple, de la matière des accidents causés par les forces de police utilisant des armes dangereuses (403) ou des dommages subis par les collaborateurs occasionnels de l'Administration (404). Cette insistance ne doit pas étonner : elle constitue le témoignage le plus évident de cette « attention » de la haute juridiction administrative pour le particulier lésé, dont nous avons déjà donné maintes illustrations.

Et pourtant cette compétence du Conseil d'Etat à juger le comportement d'un particulier est assez surprenante : alors que la faute personnelle d'un fonctionnaire n'est appréciée que par les tribunaux de l'ordre judiciaire, la « faute personnelle de la vic-

(402) Voir en particulier l'arrêt inaugural en matière de présomption de responsabilité (C.E. 5 mars 1931, Rouby, R. 257) : « Considérant que si les conditions particulièrement dangereuses de la circulation automobile doivent faire admettre une présomption de responsabilité à la charge du conducteur du véhicule qui a causé l'accident, cette présomption peut être détruite par la preuve que l'accident est imputable soit à un cas fortuit ou de force majeure, soit à *une faute de la victime.* »

Jurisprudence constante.

(403) Pour les tiers : C.E., ass., 24 juin 1949, Lecomte, R. 307 (« Considérant qu'aucune imprudence ou négligence ne peut être reprochée au sieur L... »).

Pour les usagers : C.E. 29 octobre 1952, Bakra, R. 479 (même formule).

(404) Par exemple C.E. 6 février 1953, Giacometti, R. 57 : « Considérant que dans la mesure où le dommage subi par la victime n'est pas imputable à sa propre faute, l'Etat doit en réparer les conséquences... »

time » est soustraite à la compétence de ces juridictions. La doctrine est restée muette sur cette anomalie (405), qui paraît porter atteinte à la division du travail entre les deux ordres. Ce silence est cependant aisément explicable, cette approbation tacite tout à fait justifiée : en effet, le souci d'une bonne administration de la justice conduit à confier à un juge unique la connaissance de l'étiologie du dommage : les recherches de causalité sont assez complexes pour n'être pas davantage compliquées par une ségrégation du contentieux. Seulement, les mêmes raisons jouent quand la circonstance exonératoire excipée par le défendeur se fonde sur la participation d'une tierce personne dans la production de l'accident, néanmoins la question de compétence est résolue dans un sens différent.

220. — Quoi qu'il en soit, cette aptitude traditionnelle (406) des tribunaux administratifs à juger le comportement d'un particulier soulève un problème qui, pour n'être pas spécial à la matière, n'en présente pas moins ici un grand intérêt. Le Conseil d'Etat, quand il apprécie l'attitude de la victime, suivra-t-il les directives élaborées par la jurisprudence judiciaire dans son interprétation de l'article 1382 du Code Civil, ou bien, au contraire, fera-t-il preuve d'originalité, puisqu'il n'a nul besoin de fonder ses décisions sur aucun texte ? La comparaison des résultats promet d'être instructive.

Quelles seront, en second lieu, les répercussions de cette faute de la victime sur son droit à réparation ? Le comportement fautif du particulier qui a subi un dommage aura-t-il pour effet de supprimer les dommages-intérêts, en réduira-t-il le montant ? Telle est la deuxième question à laquelle il est nécessaire d'apporter une réponse fondée sur l'analyse de la jurisprudence.

L'examen de ces deux problèmes commandera l'ordre de nos développements.

(405) Exception faite de M. Charlier (note au J.C.P. 1945-II-2903).

(406) La première application de l'effet exonératoire de la faute de la victime semble être la décision Lepaire (C.E. 5 janvier 1813, R. tome I, p. 388) qui rejette le recours d'un batelier dont l'embarcation avait été endommagée par des pieux plantés dans une rivière, pour ce motif que le demandeur n'avait pris aucune précaution pour éviter les pieux qui étaient pourtant apparents.

Chapitre I

LA DETERMINATION DE L'EXISTENCE DE LA FAUTE DE LA VICTIME

221. — La faute de la victime, comme toute faute, implique la violation d'une obligation préexistante. Cette dernière est d'ailleurs aisée à découvrir : c'est l'obligation de se conduire avec prudence et diligence, en bon père de famille. Ce devoir est absolument général puisque son domaine d'application englobe non seulement les rapports de droit privé, entre particuliers, mais aussi les rapports de droit administratif, entre les particuliers et l'Administration. Le caractère universel de cette obligation a pour corollaire son extrême imprécision. Aussi, au lieu d'établir un catalogue nécessairement incomplet des violations de ce devoir, c'est-à-dire au lieu d'énumérer la gamme infinie des fautes de la victime, nous semble-t-il préférable d'examiner les principes dont s'inspire le juge pour apprécier dans chaque circonstance le contenu des devoirs imposés à tout administré par cette obligation.

222. — A priori deux méthodes sont concevables pour qualifier telle attitude de fautive, pour juger répréhensible tel comportement.

La première est concrète : l'erreur de conduite apparaîtra comme purement subjective. Tel fait sera considéré comme fautif, s'il dénote chez son auteur une négligence inhabituelle eu égard à son comportement normal. L'acte est donc apprécié à travers l'agent. Son « équation personnelle » est déterminante sur le point de savoir s'il a ou non commis une faute.

La deuxième conception a pour norme, au contraire, un type abstrait. La qualification résultera ici de la comparaison entre le comportement réel de l'intéressé dans telle circonstance et la conduite qu'aurait eue, dans la même situation, le « bon père de famille », l'administré idéal (407).

(407) Chapus, *th. cit.*, n°s 346-355; Mazeaud : « Traité », tome I, n°s 417 à 439; Rabut : « De la notion de faute en droit privé », thèse Paris 1949, n°s 81-86.

En réalité, le premier procédé ne peut retenir l'attention du juge, car il aboutirait à la consécration de solutions choquantes parce qu'inéquitables. Ainsi, un homme généralement imprudent, blessé au cours d'une manifestation, par les agents du service d'odre, obtiendrait-il la réparation intégrale du dommage par lui subi, puisque sa participation à la manifestation ne prouve pas, étant donné sa conduite habituelle, une témérité exceptionnelle ; alors que, au contraire, une personne normalement prudente se verrait, dans les mêmes circonstances, refuser toute allocation de dommages-intérêts pour ce motif qu'elle a agi, en l'espèce, d'une manière autre qu'à l'accoutumée. L'appréciation *in concreto* serait une prime donnée à la négligence ou à l'imprudence.

C'est donc la deuxième méthode seulement qui est utilisable par le juge administratif. Mais une difficulté se présente alors : « L'homme prudent et avisé n'est qu'un être fictif et inconditionné, qui ne vit à aucune époque définie, qu'on ne peut situer en aucun lieu » ; comment le réalisme traditionnel du Conseil d'Etat va-t-il pouvoir se concilier avec cet être désincarné ? Tel est le problème auquel le droit positif va apporter une solution nuancée. La distinction proposée à ce sujet par M. Mazeaud entre circonstances externes (le type abstrait de comparaison étant placé dans les mêmes situations de temps et de lieu que le demandeur) et circonstances internes (état d'âme, habitudes, caractère, âge, tous éléments dont il ne serait pas tenu compte dans l'appréciation de la faute) (408), si elle guide fidèlement la jurisprudence judiciaire, ne s'impose pas avec la même force en droit administratif.

223. — Nous allons voir, tout d'abord, quel est le rôle joué par le caractère intentionnel ou non intentionnel de l'agissement dans la détermination de la qualification, puis l'importance de l'âge ; ensuite, nous décrirons quelques types idéaux, quelques modèles que la jurisprudence a façonnés au fil des espèces ; enfin, nous préciserons dans quelle mesure certains éléments subjectifs sont réintroduits par le Conseil d'Etat.

§ 1. — *La faute de la victime doit-elle être la violation consciente de l'obligation de prudence et de diligence ?*

224. — Le discernement est-il une condition nécessaire pour que la victime se voie reprocher son comportement irrégulier? Le juge administratif distingue-t-il entre agissements délictuels et

(408) *Op. cit.*, n° 431.

quasi délictuels ? C'est à cette dernière interrogation qu'il faut répondre.

En présence de la mauvaise foi de la victime, le Conseil d'Etat n'hésite pas à considérer automatiquement son comportement comme fautif et à faire jouer à cette qualification un plein rôle exonératoire. Il ne fait qu'appliquer la vieille maxime romaine « memo auditur propriam turpitudinem allegans ». Ces fautes intentionnelles se présentent sous deux formes différentes.

Dans certains cas, le juge sanctionne des agissements frauduleux. Ainsi, un scaphandrier, qui avait découvert un navire charbonnier, coulé dans une rade, s'était abstenu d'en faire part à l'administration de l'Inscription Maritime, alors que l'ordonnance de 1681 lui faisait l'obligation d'aviser ce service. Si l'extraction à laquelle il se livrait est interrompue par l'Administration qui procède au renflouement du navire, ses héritiers ne sont pas fondés à se plaindre de ce qu'il n'a pas obtenu la rémunération en nature à laquelle il aurait eu droit s'il avait averti le service en temps utile (C.E. Ass. 14 décembre 1928, Gonnet, R. 1313). De même, l'individu qui, pris en flagrant délit, alors qu'il exportait irrégulièrement de l'or à l'étranger, accepte de remettre les pièces contre leur équivalent en monnaie pour éviter les conséquences de sa contravention au décret du 3 juillet 1915, ne peut obtenir réparation du préjudice subi du fait que la Banque de France ne lui a restitué que partiellement la somme confisquée (C.E. 25 juillet 1929, Vignac, R. 870) (409).

Ces solutions indiscutables ne sont que des applications de cette règle morale, de cette obligation de bonne foi, dont le doyen Ripert, dans un ouvrage justement célèbre, a souligné l'importance dans le droit de la responsabilité.

Le Conseil d'Etat fait application du même principe à l'occasion des recours intentés par les agents publics contre l'Administration et fondés sur la faute de service commise par l'Etat en n'exerçant pas sur eux une surveillance suffisante. Le juge rejette leurs demandes en indemnité puisque l'absence de contrôle n'est que la conséquence de leurs propres agissements : ainsi les parents d'un soldat, qui avait trouvé la mort dans un accident, alors qu'il utilisait une voiture volée, ne sauraient se prévaloir à l'appui de leur requête, des conditions dans lesquelles l'autorité militaire a manqué à son devoir de surveillance « alors qu'il est constant que leur

(409) Voir aussi : C.E. 25 novembre 1921, Sté « Savonneries Olive », R.D.P. 1922-107, concl. Rivet; C.E., ass., 14 janvier 1938, Cie Générale de la Grande Pêche, S. 1938-3-25, note P.L., D.P. 1938-3-41, concl. Roujou, note Rolland; C.E. 2 juillet 1943, Sté des Etabl. Rouchard, R. 170; C.E. 13 juin 1947, Lamarque, R. 265; C.E. 20 octobre 1951, Duchet, R. 509.

fils a déjoué sciemment ladite surveillance » (C.E. 5 octobre 1945, Henry, R. 199) (410).

Dans toutes ces hypothèses, la faute de la victime exonère l'Etat parce que le fonctionnement défectueux du service a été provoqué par elle. Il y a donc ici application de la notion de peine privée, déchéance du droit à réparation. L'absence de responsabilité a une coloration pénale manifeste. Bien loin d'être une régression, cette solution confirme au contraire cette caractéristique du droit moderne de la responsabilité, suivant laquelle il est tenu compte de la culpabilité de la victime (et non pas de celle de l'auteur du dommage) pour la fixation du montant de la réparation.

225. — Mais si tout délit a pour conséquence d'annuler la faute de l'Administration, on pourrait penser qu'en matière quasi délictuelle, la bonne foi de la victime devrait jouer un rôle inverse. Or, l'absence de mauvaise foi n'empêche pas le Conseil d'Etat de considérer comme fautive telle attitude simplement imprudente de la victime. Le juge a eu l'occasion de l'affirmer explicitement dans l'arrêt Baës (C.E. 8 juin 1917, R. 455), espèce dans laquelle un engagé volontaire ultérieurement réformé avait pu se considérer comme légalement dégagé de toute obligation militaire. Il avait négligé de faire la déclaration prévue par les règlements en vigueur et n'avait pas répondu à la convocation à lui envoyée par l'autorité militaire. Il fut considéré comme insoumis et « nonobstant son incontestable bonne foi », il n'a pu obtenir réparation. D'autre part, à l'occasion de paiement ou de remise de mandats ou titres de créances effectués par le service des P.T.T. à d'autres qu'aux véritables bénéficiaires, la jurisprudence a souvent admis que l'imprudence de la victime était de nature à atténuer ou à supprimer la faute de service, même si l'imprudence était parfaitement excusable (411).

Sur ce point donc, le juge apprécie *in abstracto* le comportement de la victime sans prendre en considération son éventuelle bonne foi.

(410) C.E. 26 juillet 1946, Martin, R. 226; C.E., ass., 28 juillet 1951, Laruelle, R.D.P. 1951-1087, note Waline, S. 1952-3-25, note Mathiot, J.C.P. 1951-II-6532, note J.J.R.; C.E. 7 mai 1954, Meunier, R. 260.

(411) C.E. 24 décembre 1909, Dlle Coste, R. 1021.

Livret de Caisse d'Epargne : C.E. 30 mai 1934, Ben Amor Saïd, R. 608; C.E. 30 mars 1945, Dame Grée, R. 113.

Bons de créance de dommages de guerre : C.E., sect., 5 mai 1933, Sté Immobilière de l'Oise, R. 492; C.E. 23 mai 1939, Wahart, Turquie et Bruman, R. 361.

226. — La même indifférence aux « circonstances internes » s'observe à l'occasion des dommages subis par des enfants. Le Conseil d'Etat ne tient nullement compte de l'âge pour se refuser à admettre la faute de la victime. Sans doute, lorsqu'il s'agit d'enfants très jeunes écrasés par des véhicules administratifs, peut-on penser qu'en prenant prétexte de la faute inexcusable de la victime pour refuser à celle-ci ou à ses ayants cause tout droit à réparation, le juge considère que la faute de l'enfant dissimule en réalité un défaut de surveillance des parents, mais ces solutions rigoureuses soulignent combien le caractère fautif de l'agissement reproché à la victime est indépendant de toute appréciation subjective. En ce domaine, la faute ne suppose donc pas le discernement, c'est-à-dire l'aptitude de son auteur à comprendre la portée de son acte. Nous aurons l'occasion d'examiner d'une manière plus précise la conception adoptée sur ce point par le juge administratif (412).

227. — On peut donc résumer les développements qui précèdent en affirmant que la faute de la victime n'implique nullement la conscience de la violation de l'obligation. Cette qualification est déduite automatiquement de la comparaison entre le comportement effectif du particulier et l'attitude idéale, modèle déterminé à priori, sans souci d'adaptation aux circonstances internes.

Il est nécessaire, en conséquence, de décrire quelques types abstraits, dont la synthèse est effectuée à partir du droit positif.

§ II. — *La faute de la victime est appréciée « in abstracto »*

228. — Pour connaître la manière dont le Conseil d'Etat fait application de la méthode abstraite d'appréciation, le procédé le plus commode est de passer en revue les multiples décisions d'espèce en les groupant selon certaines affinités. Une certaine part d'arbitraire est inévitable, mais la variété des exemples choisis palliera dans une certaine mesure le caractère nécessairement inexhaustif de cette description.

229. — *Le professionnel idéal*

Le portrait du bon professionnel, tel que l'esquissent les décisions jurisprudentielles, se caractérise par deux traits essentiels : il doit bien connaître la technique de son métier et il doit faire preuve, dans son travail comme dans sa vie privée, de ces qualités de diligence et de prévoyance qui sont inséparables, aux yeux du Conseil d'Etat, de la victime méritante.

(412) Voir *infra*, n° 232.

Tout d'abord, la faute de la victime, lorsqu'elle est commise par un professionnel, va résulter de toute erreur technique qu'un bon spécialiste se doit d'éviter. Ainsi, le capitaine qui commande son navire ne doit pas l'engager entre la berge d'un canal et un chaland (C.E. 12 juin 1914, Auffret-Worms et Cie, R. 701), ni dans une écluse trop étroite (C.E. 30 avril 1954, Bethencourt, R. 249), ni quitter la route normale (C.E. 20 mars 1926, Sylvain Bernard, R. 322), en suivant de trop près la berge (C.E. 19 mars 1932, Caisse d'Assurances Maritimes, R. 378). Il obéira aux opérations prescrites par l'officier du port (C.E. 5 décembre 1951, Birkenès, R. 574), ne négligera pas d'égaliser le tirant d'eau de son navire et évitera de le conduire à quai si « une prudence élémentaire lui recommandait de le reconduire sur un haut fond (C.E. 30 juin 1950, Minist. des Travaux Publics, R. 408). Il signalera aux autorités compétentes la présence d'une couche de mazout à l'endroit où il est amarré et refusera de laisser exécuter des travaux de réparation à proximité immédiate de celle-ci, puisqu'elle constitue une cause permanente d'incendie (C.E. 17 février 1954, Cie Navale de l'Afrique du Nord, R. 111). On pourrait multiplier à l'infini ces exemples d'agissements qui dénotent chez le capitaine une méconnaissance des règles de son art et qui, comme tels, sont de nature à atténuer ou même à faire disparaître son droit à réparation dans les hypothèses où le service de la navigation avait commis des fautes.

Deux décisions sont particulièrement révélatrices de la méthode du Conseil d'Etat. Dans un arrêt déjà ancien (413), un particulier avait été blessé par l'éboulement d'une carrière alors qu'il extrayait de la pierre destinée à l'entretien d'un chemin vicinal, en exécutant des prestations en nature qui le dispensaient d'impôts. Sa demande en indemnité est rejetée, car il résulte du rapport de l'expert :

> « que l'exploitation de la carrière n'était dangereuse que sur
> « certains points et que le sieur P..., qui exerce la profession
> « de maçon, a reconnu lui-même que l'ouvrier le plus inexpéri-
> « menté pouvait facilement se rendre compte des risques que
> « présentait l'extraction de la pierre au point où s'est produit
> « l'éboulement ».

La faute exonératoire de la victime est donc bien appréciée explicitement ici par référence à un type abstrait, le professionnel, même médiocre, au comportement duquel est comparée l'attitude du particulier blessé. Récemment, le juge a considéré que l'administration n'avait pas failli à ses obligations de renseigner les acquéreurs d'un matériel vendu par un service, alors qu'un accident

(413) C.E. 7 août 1909, Préfet de la Creuse, R. 837.

s'était produit au moment du démontage du matériel. En effet, l'entreprise qui employait le mari de la requérante était à même « eu égard à la nature de son activité », de connaître les caractéristiques de l'engin dont le démontage avait été la cause de l'accident (414).

Enfin, la faute professionnelle peut s'analyser non plus dans la violation des usages, mais dans l'emploi de procédés dangereux, interdits par les règlements de police (C.E. 28 juillet 1944, Ville de Nice, R. 219).

Mais ces erreurs techniques sont loin de recouvrir la totalité des fautes imputées par le juge aux professionnels ; le Conseil d'Etat édicte en outre à leur encontre certains commandements généraux qu'ils doivent respecter dans leur métier sous peine de se voir refuser toute réparation.

C'est ainsi que la diligence du bon père de famille se présente aussi sous une forme un peu particulière pour le chef d'entreprise par exemple, à qui incombe le devoir de surveiller l'activité de ses employés et la gestion de ses affaires. Ainsi, à l'industriel qui alléguait que les vérifications opérées par les inspecteurs des assurances sociales auraient dû permettre de découvrir qu'un de ses comptables détournait les sommes à lui remises pour le paiement des cotisations, le Conseil d'Etat réplique que

> « le contrôle institué... ne saurait avoir pour conséquence de « dispenser un chef d'entreprise de la surveillance qu'il lui « appartient d'exercer sur ses employés » (415).

Si, en l'espèce, la faute de la victime n'est pas expressément retenue, c'est que la faute de service n'est pas établie, mais il ne paraît pas hasardeux de penser que, même dans le cas contraire, toute réparation aurait été refusée pour ce motif à la victime.

De plus, l'industriel doit savoir surmonter les situations difficiles. L'armateur devra s'efforcer d'éviter toute immobilisation prolongée de son navire, endommagé à la suite d'un abordage imputable à l'Etat, malgré une grève des ateliers de réparation, sinon il n'obtiendra qu'une compensation partielle (National Steam Na-

(414) C.E., sect., 22 janvier 1954, Vve Lochon, R.D.P. 1954-817.

Comme l'écrit M. de Soto : « Si la victime, par sa formation professionnelle, a été à même de s'apercevoir des fautes de l'Administration et d'y parer, elle ne doit s'en prendre qu'à elle-même du préjudice qu'elle subit : sa négligence s'intercale entre la faute administrative et le préjudice. »

(415) C.E., ass., 23 juin 1942, Parant, R. 222.

Comp. C.E. 28 juillet 1952, Cie d'Assurances « La Confiance-Vie », R. 434 : la requérante, victime des escroqueries de Stavisky, n'obtient aucun dommage-intérêt, car le préjudice n'a été rendu possible que par le fait de son préposé, complice de Stavisky, et condamné par la juridiction répressive.

vigation C° C.E. 18 décembre 1925, R. 1035). De même, si la législation l'empêche de licencier une partie de son personnel, il doit l'utiliser à des tâches utiles et ne pas refuser systématiquement des commandes dans un but de protestation (Ateliers du Cap. Janet. C.E. 15 juillet 1953, R. 372).

Par-dessus tout, l'entrepreneur modèle est circonspect. Il refusera de se lancer dans des spéculations hasardeuses (461) ou dans des opérations risquées. Ainsi un maraîcher, informé de la construction d'une digue susceptible d'aggraver les inondations de ses exploitations, commet une imprudence « en entreprenant des cultures particulièrement sensibles aux effets des inondations » (Cotte et Grua, C.E. Sect. 20 mai 1938, R. 446) (417). C'est pour lui une obligation de vérifier les renseignements donnés par l'administration et il serait mal avisé de passer des marchés ou de prendre des options, sans être en possession des licences nécessaires, même sur la foi d'assurances fournies par les services (418).

Des solutions d'espèce se dessine donc un portrait du professionnel modèle, trop idéalisé peut-être pour correspondre à la réalité, mais auquel sera confronté le comportement réel du demandeur. Si l'écart est grand entre la norme et le fait, l'attitude de la victime sera considérée comme fautive et son droit à réparation amenuisé.

230. — *Le propriétaire idéal*

Le propriétaire idéal, c'est celui qui a fait construire sa maison avec des matériaux solides et qui l'entretient normalement. Toute légèreté commise dans l'édification du bâtiment sera donc retenue

(416) Ainsi l'acquisition de bons de Crédit Municipal : C.E., ass., 29 mars 1946, Caisse d'Assurances sociales de Meurthe-et-Moselle, R.D.P. 1946, p. 492 et 774, concl. Lefas, note Jèze, S. 1947-3-73, note Mathiot; C.E. 19 novembre 1954, Sté Skandinavia, A.J. 1955, n° 34.

(417) Au contraire, la responsabilité de l'Administration est engagée « s'il n'est pas établi qu'eu égard à la disposition des lieux les propriétaires aient commis une faute en les affectant depuis la construction du barrage à la culture de la vigne » (C.E. 16 février 1938, Ministre des Travaux publics, R. 176).

Ceci démontre l'importance des « circonstances externes » dans l'appréciation du comportement de la victime.

(418) C.E. 27 juillet 1949, Alameddine, R. 379; C.E .30 juillet 1949, Sté « Les Fromageries Bel », R. 388; C.E. 21 décembre 1951, Feiz-Karan, R. 612; C.E. 11 février 1955, « Fabriques réunies de lampes électriques », R.P.D.A. 1955, n° 151.

Cette jurisprudence a une portée générale :

Pour les banquiers : C.E. 25 février 1944, Sté Pommier, R. 69; C.E., sect., 12 juin 1953, Caisse Nationale des Marchés, S. 1953-3-107, note Tixier.

Pour les intermédiaires de fonds de commerce : C.E. 19 juin 1942, Pettreto, R. 216.

Pour les candidats à un examen : C.E. 30 janvier 1925, Lambert, R. 114.

à l'encontre de son possesseur si, ultérieurement, une opération de travaux publics lui cause des dégradations. La jurisprudence est très abondante et très ferme sur ce point (419).

Mais ses obligations ne se bornent pas au respect de ces règles. Depuis que la construction fait l'objet d'une réglementation aussi complexe que multiple, toute méconnaissance des formalités administratives pourra constituer une faute : le propriétaire pourra être taxé d'imprudence s'il a fait commencer les travaux avant d'avoir obtenu un arrêté d'alignement (C.E. 17 mai 1934, Touzet 576) ou s'il n'observe pas scrupuleusement les prescriptions qui lui sont données (C.E. Sect. 13 mars 1936, de Papé, R. 330). Il doit, enfin, vérifier si les terrains dont il se porte acquéreur sont libres de servitude (420).

Cette obligation de diligence pèsera sur chacun de ses actes : ainsi l'interné qui, après sa libération, n'a pas pris les mesures utiles pour retirer ses bagages ou les précautions nécessaires pour assurer l'acheminement de ses effets mobiliers, n'obtiendra aucune réparation si les services ont égaré les objets qui lui appartiennent (421). Ici, la faute de service est éclipsée par la faute de la victime.

231. — *L'administré idéal.*

Le portrait ne peut être ici qu'esquissé, car il est impossible de faire l'inventaire de tous les devoirs que la jurisprudence édicte à l'égard des citoyens dans leurs rapports avec les différents services. Cependant, le Conseil d'Etat sanctionne régulièrement certains comportements qu'il considère comme fautifs.

L'administré idéal est d'abord un être paisible, qui s'abstient de prendre part à des défilés ou à des manifestations bruyantes. Le juge admet très facilement ici que l'usager des voies publiques a accepté les risques de son attitude et, en particulier, s'il n'excuse pas les brutalités inadmissibles commises par les agents du service

(419) Il est, en particulier, souvent tenu compte du fait que l'immeuble « a été construit avec des matériaux d'une résistance insuffisante et sur des fondations dépourvues de solidité, contrairement aux règles de l'art » : C.E. 23 octobre 1912, Ville d'Alger, R. 999; C.E., sect., 11 juin 1943, Vve Labrusse, R. 150; C.E. 15 janvier 1944, Roudil, R. 17; C.E. 21 mars 1947, Ville de Marseille, R. 124; C.E. 6 mai 1944, Vauzelle, R. 162.

(420) C.E. 4 mars 1949, Sté « Le Stadium de Paris », R. 113. Même si le plan d'aménagement n'a été reconnu d'utilité publique que postérieurement à l'acquisition des terrains par la société, « les fondateurs de la société auraient dû, à l'époque où ils ont négocié et effectué ces achats, prendre les précautions utiles pour ne pas demeurer dans l'ignorance des dispositions du plan d'aménagement grevant ce terrain d'une servitude *non aedificandi.* »

(421) C.E. 25 mai 1951, Le Deley, R. Tab. 830; C.E. 23 novembre 1951, de la Poix de Frémenville, R. Tab. 828.

d'ordre, il dose subtilement la responsabilité en fonction du comportement des victimes (422) : le manifestant sera soupçonné d'avoir provoqué l'intervention de la police et s'il est blessé au cours d'une échauffourée, l'indemnité qu'il pourra obtenir ne compensera que partiellement le préjudice par lui éprouvé.

Le Conseil d'Etat considère aussi que la curiosité est un défaut très grave. Il sanctionne impitoyablement, par le moyen de la déchéance du droit à réparation, toutes les conduites qui ne sont pas conformes à la prudence. Ainsi, malgré l'attrait que présente le désamorçage des explosifs, l'administré idéal doit refréner ce penchant. S'il manipule des obus ou des grenades, non seulement son attitude est répréhensible, mais sa faute sera considérée comme absolument inexcusable et la négligence reprochée à l'autorité militaire (le fait d'avoir laissé sans surveillance des engins non éclatés) ne saurait venir en atténuation de la responsabilité qui incombe à la victime (423). Même si le hasard le met en présence d'une opération de ce genre, il ne doit pas proposer ses services, mais s'éloigner au plus vite de la zone dangereuse (424). D'autre part, il lui est interdit de prender un chemin sis à l'intérieur d'un camp militaire (425), de pénétrer dans une caserne sans laissez-passer (426), a fortiori de s'approcher d'un poste de garde (427). S'il assiste à un spectacle, il doit rester dans les abris réservés aux spectateurs (428) et s'abstenir de suivre la foule qui avait débordé le service d'ordre pour pénétrer dans une enceinte interdite au public.

Seront aussi considérés comme des comportements fautifs le fait d'utiliser comme eau de table, sans la faire bouillir, une eau de rivière non potable (C.E. 24 avril 1942, Majchrtzak, R. 137) ou d'entreposer dans un immeuble sinistré un stock de vieux papiers, du bois et du charbon (C.E. 27 février 1953, dame Hulmann et

(422) C.E. 18 mars 1932, Dame Giraud, R. 364; C.E. 18 octobre 1946, Gaiot, R. 238; C.E., ass., 11 juillet 1947, Salgues, R. 315; C.E. 25 février 1949, Vve Augereau, R. 97; C.E. 27 avril 1953, Nicol, G.P. 1953-2-174; la responsabilité est atténuée par les agissements répréhensibles de la victime (affichage de tracts) et son attitude au moment de son appréhension.

(423) C.E. 23 février 1923 David, R. 189; C.E. 10 avril 1930, Bastien, R. 435; C.E., sect., 21 décembre 1934, Renaude, R. 1223; C.E 21 avril 1937, Vanesson, R 414; C.E. 9 novembre 1937, Wasik, R. 919; C.E. 28 avril 1938, Mourot, R. 381.

(424) C.E. 25 janvier 1918, Massé, R. 70; C.E. 7 juin 1944, Dlunensky, R. 165.

(425) C.E. 7 décembre 1927, Blandinières, R. 1166; C.E. 23 janvier 1935, Diébold, R. 94; C.E. 22 mars 1935, Dame Dulac, R. 383.

(426) C.E. 8 mai 1925, Meier, R. 447.

(427) C.E. 14 mai 1948, Epoux Achille, R. 218.

(428) C.E. 5 mars 1937, Raynaud, R. 278; C.E. 29 juin 1923, Lequesseur, R. 534.

Pereyre, R. 109). Le Conseil de Préfecture de Limoges (429) a même admis que le refus, par la victime d'un accident imputable à un service public, de subir une opération ne présentant aucun danger et susceptible d'améliorer son état, constitue une faute de nature à motiver une diminution des dommages-intérêts auxquels elle avait normalement droit.

Les décisions jurisprudentielles dessinent donc une image de l'administré idéal, mais ce type un peu falot, puisque les qualités qu'il possède sont bien négatives, n'est pas pour autant intemporel. Certaines distractions modernes n'impliquent, selon le Conseil d'Etat, aucune imprudence : ainsi, c'est par une inexacte appréciation des circonstances de l'affaire qu'un Conseil de Préfecture a retenu, à la charge de la victime, le fait de se rendre à une séance cinématographique. En agissant ainsi, elle n'a commis aucune imprudence caractérisée (C.E. Sect. 29 juillet 1943, V. de Perpignan, R. 218) (430).

232. — *L'enfant idéal*

Enfin, cette galerie de portraits serait incomplète si l'on passait sous silence le « décalogue » que la juridiction administrative édicte à l'usage des enfants. Il leur est interdit de traverser les rues en courant (431), de jouer avec des obus (432), d'aider un artificier (433) ou de participer à une lutte contre l'incendie (434). D'autre part, certaines distractions sont prohibées. Ainsi, seront considérées comme des fautes le fait de grimper sur des pylônes électriques

(429) C.I.P. Limoges, 27 février 1953, Saintonges, G.P. 1953-I-250. Comp. Cass. civ. 25 février 1941, G.P. 1941-I-564.

(430) C.E. 8 juillet 1953, Vves Doudin et Le Dromaguet, R. 361, accident survenu à des passagers pendant un baptême de l'air : « Considérant que le ministre n'est pas fondé à prétendre qu'en montant à bord d'un appareil militaire participant à un meeting... les sieurs L... et D... aient commis une faute de nature à supprimer ou atténuer la responsabilité de l'Etat, *les baptêmes de l'air constituant une pratique courante dans ce genre de réunion...* »

Comp. C.E. 4 mars 1949, Martinez, R. 112 : pratique de l'auto-stop.

(431) C.E. 18 février 1910, Sol, R. 137; C.E., sect., 14 mai 1937, Lachaud, R. 503; C.E. 23 octobre 1942, Chabani, R. 287; C.E. 20 novembre 1942, Dlle Hauss, R. 329; C.E. 3 décembre 1948, Bucciéro, S. 1949-3-78; C.E. 6 avril 1949, Bouillot, R. 170; C.E. 16 décembre 1949, Dupuis, R. Tab. 816.

(432) C.E. 26 janvier 1923, Nautret, R. 95; C.E. 22 juin 1923, Mellinger, R. 512; C.E. 10 avril 1943, Ville de Nîmes, R. 58; C.E., sect., 1952, Renon et Fichant, J.C.P. 1953-II-7493, note Bénoit; C.E. 17 janvier 1953, Pierne et Ruffenac, R. 4; C.E. 20 novembre 1953, Mélani, R.D.P. 1954-810, R.P.D.A. 1954, n° 13.

(433) C.E. 3 novembre 1922, Marchand, R. 778; C.E. 6 mai 1936, Seco, R. 507.

(434) C.E. 14 juillet 1941, Carli, R. 134.

ou sur la grille d'un collège (435), de jouer avec une meule de paille (436), de se balancer sur un bénitier (437). Ils sont enfin tenus d'obéir à leurs professeurs ou aux moniteurs de colonies de vacances (438).

Toutes ces prescriptions semblent bien sévères : sans doute lorsque le Conseil d'Etat relève ainsi des fautes commises par des enfants, cette appréciation sous-entend une critique implicite de la conduite des parents ; il n'en reste pas moins que ces solutions rigoureuses apparaissent contestables.

233. — Après avoir passé en revue quelques applications de la technique utilisée par la haute juridiction administrative, il convient donc de porter un jugement sur les résultats de la méthode abstraite d'appréciation.

Que le Conseil d'Etat procède ici par directives générales, par comparaison avec un idéal abstrait, rien n'est plus légitime et la jurisprudence judiciaire utilise la même technique avec bonheur. Encore faut-il, pour que la méthode aboutisse à des résultats satisfaisants, que les standards de base, les unités de mesure, soient conformes à la nature des choses. Or, s'il apparaît tout à fait équitable que le juge se montre sévère à l'égard des manifestants, des imprudents de toute sorte ou des techniciens négligents, les directives qui commandent le comportement idéal des enfants semblent dépourvues du réalisme traditionnel qui imprègne habituellement la jurisprudence administrative. Il faut faire écho ici aux justes critiques adressées par M. Bénoit à la solution consacrée par l'arrêt Renon et Fichant (439). Considérer qu'un enfant de 15 ans a commis une imprudence tellement grave, en manipulant des obus abandonnés sur un champ de tir, que les trois quarts des conséquences dommageables de l'accident restent à sa charge, c'est « demander aux enfants d'agir comme s'ils n'étaient plus des enfants », c'est exiger d'eux des qualités qui ne sont pas de leur âge. La meilleure preuve de la pertinence de ces critiques peut être découverte dans le fait que les mêmes solutions sont admises lorsque la victime est un adulte. En cette matière, la jurisprudence judiciaire est plus humaine. Le Conseil d'Etat oublie que ses justicia-

(435) C.E. 11 juillet 1924, Casalelli-Mazzolini, R. 681; C.E. 22 novembre 1939, Victori. R. 565; C.E. 28 mars 1947, Rousselle, R. 143.

(436) C.E. 10 février 1950, Bret, R. Tab. 874.

(437) C.E. 10 juin 1921, Commune de Monségur, R. 573; C.E. 6 septembre 1945, Dame Laurent, R. 190.

(438) C.E. 20 septembre 1944, Epoux Gauthier, R. 253; C.E., sect., 3 juillet 1953, Etesse, R. 355.

(439) Voir note 432.

bles ne sont pas des héros cornéliens ; il devrait les juger « tels qu'ils sont et non tels qu'ils devraient être ».

§ 3. — *Réintroduction d'éléments subjectifs*

234. — Si la faute de la victime est généralement appréciée par référence à des normes abstraites, ce procédé n'est pas utilisé dans tous les cas par le juge administratif. Dans certains domaines, dont l'importance pratique est considérable, le Conseil d'Etat abandonne cette méthode et lui préfère une technique d'évaluation plus souple. Nous l'examinerons d'abord en matière de circulation, puis dans le contentieux des travaux publics.

235. — *L'appréciation de la faute de la victime dans le domaine des accidents de circulation*

Le Code de la Route, par le luxe de sa réglementation, permet, semble-t-il, l'application d'une méthode d'évaluation objective, puisque les dispositions impératives qu'il contient sont autant de précisions à l'obligation générale de se conduire avec prudence et diligence.

Les applications que le Conseil d'Etat en a données sont innombrables ; nous nous contenterons ici de brèves indications.

En premier lieu, le piéton se voit astreint à toute une série de prescriptions dont la violation sera constitutive de fautes. Il ne doit pas marcher au milieu de la chaussée (440), ni descendre du trottoir (441). Quand il traverse la chaussée, il ne doit pas le faire brusquement (442) mais seulement « après s'être assuré qu'il pouvait passer sans danger » (443) ; une fois engagé, il lui est interdit d'hésiter ou de revenir sur ses pas (444). Il a l'obligation d'emprunter les passages cloutés (445) et d'attendre que le signal l'autorise à traverser (446).

Quant aux conducteurs, cyclistes ou automobilistes, les faits qui

(440) C.E. 19 octobre 1938, Vaduret, R. 778; C.E. 9 avril 1943, Laboux, R. 95.

(441) C.E. 11 juillet 1944, Letombe, R. 199.

(442) C.E. 13 mai 1921, Maréchal, R. 487; C.E. 20 octobre 1943, Larmet, R. 229; C.E. 17 novembre 1943, Bernichon, R. 263; C.E. 2 novembre 1945, Epoux Toulouse, R. 219; C.E. 28 mai 1948, Mack, R. 242.

(443) C.E. 2 décembre 1949, Benadhelhaji, R. 814.

(444) C.E. 10 février 1943, Dlle Eldin, R. 37; C.E. 18 octobre 1950, Cie « La Providence », R. 502; C.E. 13 avril 1951, Tatry, R. 187.

(445) C.E. 7 juillet 1950, Dame Sauveget, R. Tab. 871.

(446) C.E. 19 octobre 1949, Dame Glanville, R. Tab. 816; C.E. 30 septembre 1942, Decot, R. 269; C.E. 2 avril 1943, Saint-Bonnet, R. 88; C.E. 22 mars 1946, Robillard, R. 93.

leur sont le plus souvent reprochés sont la méconnaissance de la priorité (447), les dépassements imprudents (448), les excès de vitesse (449), l'insuffisance d'éclairage de leurs machines (450), les stationnements trop éloignés du trottoir (451), la conduite sur la gauche de la chaussée (452) ou la traversée des carrefours sans avertissements (453).

Mais cette sèche énumération ne doit pas induire en erreur. L'appréciation « in abstracto » ne méconnait pas, nous nous sommes expliqués là-dessus (454), les réalités externes propres à chaque espèce. Les circonstances de temps et de lieu peuvent renforcer l'obligation de prudence (455). C'est ainsi que l'automobiliste doit réduire sa vitesse quand il circule de nuit sur une route glissante (456), que le piéton doit faire preuve d'une attention particulière quand il traverse une artère fréquentée (457) ou qu'il entend une voiture de sapeurs-pompiers (458). Il serait inutile de multiplier les exemples car, sur ce point, le Conseil d'Etat ne fait qu'aligner sa jurisprudence sur celle des tribunaux judiciaires. Jusqu'ici, le contentieux des accidents de circulation ne présente aucune originalité.

236. — Cependant, une tendance nouvelle apparaît dans les arrêts les plus récents du Conseil d'Etat, tendance suivant laquelle le juge va apprécier la régularité du comportement de la victime, non plus dans sa conformité formelle avec la réglementation en vigueur, mais suivant l'importance de ses conséquences sur la genèse de l'accident. Certes, si nous analysons séparément la

(447) C.E. 12 janvier 1938, Quignard, R. 17; C.E. 29 novembre 1946, Merli, R. 288.

(448) C.E. 13 mai 1939, Bizien, R. 316; C.E., sect., 28 juin 1946, Caron, R. 187.

(449) C.E. 10 mai 1939, Chabas, R. 306; C.E. 17 mars 1950, Torta, R. 174; C.E. 3 mars 1952, Moissinac, R. 148 .

(450) C.E. 2 août 1928, Benzaoual, R. 1008; C.E. 30 novembre 1938, Dame Leroy, R. 897; C.E. 2 juillet 1948, Pagani, R. 308.

(451) C.E. 26 février 1951, Dare, et C.E. 20 juin 1951, Jacquier, R. Tab. 826.

(452) C.E. 11 juillet 1944, Maurel, R. Tab. 423; C.E. 24 mai 1944, Fournet, R. 151.

(453) C.E. 29 janvier 1947, Salesses, R. Tab. 701.

(454) Voir *supra,* n° 222.

(455) Ainsi, une prudence redoublée est exigée des automobilistes qui s'engagent sur des routes proches de la zone des combats (C.E. 6 novembre 1946, Dlle Buisson, R. 257; C.E. 17 mars 1950, Vve Marchand, R. 171; C.E. 14 mars 1951, Commune de l'Escarène, R. 160).

(456) C.E. 20 décembre 1939, Pasteur, R. 599; C.E. 23 février 1940, Soulier, R. 76; C.E. 23 mars 1949, Dlle Coino, R. 144; C.E. 20 octobre 1954, Morre, R. 546. Comp. C.E. 14 octobre 1955, Natsoulis, R.P.D.A. 1955, n° 394.

(457) C.E. 28 juillet 1932, Duchez, R. Tab. 822.

(458) C.E., sect., 13 mars 1932, Dumesnil, R. 491.

qualification de l'attitude de la victime et ses répercussions sur le plan de la causalité, c'est dans un souci de clarté, les deux problèmes sont liés et le premier n'est qu'une mesure préparatoire à la solution du second. D'autre part, nous aurons l'occasion d'examiner comment le Conseil d'Etat dose la responsabilité suivant l'effet causal de la faute de la victime et de celle de l'administration (459). Mais la particularité que nous soulignons ici est autre ; il semble que, dans les dernières décisions de la juridiction administrative, l'existence même de la faute est subordonnée au fait qu'elle a joué un rôle dans la production de l'accident. L'effet absolutoire de l'absence d'efficience causale ne se bornera pas au plan du montant de la réparation, il réagira sur la qualification. Le juge considère comme non répréhensible une attitude de la victime contraire au droit si ses conséquences sont insignifiantes. Il y a donc ici un véritable effet-réflexe de la causalité sur l'imputabilité. Cette évolution n'est d'ailleurs ni favorable, ni contraire aux intérêts de la victime ; elle marque simplement l'abandon dans un domaine limité d'une méthode abstraite d'appréciation de la faute.

C'est ainsi que, dans sa décision Comp. l'Urbaine et la Seine (C.E. 14 décembre 1953, R.D.P. 1954-814), le Conseil met à la charge de l'Etat la totalité du préjudice causé par un accident entre un véhicule administratif qui roulait à gauche et un piéton qui traversait la chaussée en dehors des passages cloutés. Après avoir observé que « cette contravention au Code de la Route a été dans l'espèce sans influence sur l'accident », il relève qu'aucune faute n'est établie à la charge de la victime. Dans le même sens, « n'ont pas constitué dans l'espèce des fautes de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat » les hésitations manifestées par un piéton pendant la traversée de la chaussée (460), ni le fait reproché à la victime par le demandeur d'avoir traversé une rue en courant (461).

De même, en matière de priorité dans les carrefours, le Conseil d'Etat, après plusieurs revirements de jurisprudence (462) a finale-

(459) Voir *infra*, n°s 250 à 257.

(460) C.E. 16 juin 1954, Vve Cerruti, A.J. 1954, n° 325.

(461) C.E. 3 novembre 1954, Commune de Saint-Louis-du-Sénégal, A.J. 1955, n° 35.

(462) Le Conseil d'Etat avait d'abord admis que le droit de priorité pouvait être limité au cas où le véhicule non prioritaire était engagé profondément dans le carrefour (théorie de l'axe médian : C.E. 31 mai 1938, Sté Dhont, R. 496). Mais cette solution fut abandonnée par les tribunaux judiciaires (Cass. crim. 30 juillet 1932, S. 1934-I-78) et le Conseil d'Etat aligna sa jurisprudence sur celle de la Cour de Cassation (C.E. 28 mai 1943, Sté Richard, R. 136; C.E. 28 juillet 1943, Chazard, R. 216; C.E. 29 novembre 1946, Dame Merli, R. 288; C.E. 10 mars 1950, Lachambre, R. 163). Puis il affirma le caractère absolu du droit de priorité (C.E. 2 juillet 1951, Robe, R. 389). Enfin, il semble revenu à une attitude plus nuancée.

ment admis que le conducteur du véhicule, qui venait sur la droite et bénéficiait donc de la priorité, pouvait commettre des fautes. Cette solution paraît être dégagée *a contrario* de la rédaction de l'arrêt Bachmann (C.E. 3 mars 1954, A.J. 1954, n° 166) : dans cette espèce, en effet, le requérant bénéficiait de la priorité de passage ; or, le juge ne condamne l'Etat qu'après avoir noté « qu'aucune faute de conduite n'est établie à la charge de ce dernier ». Etait-ce un motif surabondant ou bien la preuve que la juridiction administrative voulait assouplir sa conception rigide du droit de priorité ? Un arrêt, de quelques mois postérieur (463), nous autorise à penser que c'est la deuxième éventualité qui est à retenir puisqu'il consacre un partage de responsabilité.

L'arrêt dame Sibille (C.E. 1er avril 1955, A.J. 1955, n° 289), par la netteté de sa rédaction, paraît constituer l'achèvement logique de cette évolution. Sur recours d'un cycliste renversé par une voiture automobile appartenant à la Sûreté nationale, le juge décide :

« que la présomption de responsabilité qui pèse sur l'Etat du « fait des dangers de la circulation automobile n'est ni détruite, « ni atténuée par aucune faute imputable à la victime dont le « défaut d'éclairage a été sans influence sur l'accident, dès lors « qu'elle a été aperçue du conducteur en temps utile, en rai- « son de l'éclairage public ».

C'est dire que, de plus en plus fréquemment, le Conseil d'Etat apprécie la faute de la victime, non plus en fonction d'une conformité objective avec la réglementation de la circulation, mais selon l'importance causale du fait incriminé.

237. — D'ailleurs, dans des espèces isolées, le juge a fait quelquefois état de considérations proprement subjectives. C'est ainsi que l'arrêt dame Pierroult (C.E. 21 février 1919, R. 194) refuse le partage de responsabilité admis par le Ministre, motif pris que la victime aurait commis l'imprudence au milieu de la chaussée et accorde réparation totale à la victime pour cette raison qu'il s'agissait d'un vieillard de 75 ans. Ici donc, le juge a tenu compte de l'âge du demandeur pour apprécier sa faute (464). Dans une autre décision (465), l'imprudence grave de la victime résulte de ce que le chauffeur du véhicule privé conduisait sa voiture pour la pre-

(463) C.E. 9 avril 1954, Cie d'Assurances « La Foncière », A.J. 1954, n° 257; C.E. 28 juin 1954, Malvoisin, A.J. 1954, n° 325.

(464) Au contraire, la surdité de la victime a été considérée comme une circonstance aggravante (C.E. 18 mars 1936, Urbe, R. 350).

(465) C.E. 26 octobre 1949, Ministre des Travaux publics, R. 438.

mière fois et qu'il devait donc circuler à une vitesse particulièrement modérée.

Toutefois, il ne faut pas majorer abusivement la portée de ces décisions, qui apparaissent comme des exceptions fort rares au principe suivant lequel la faute de la victime est appréciée sans souci d'éléments personnels au demandeur.

238. — *Dommages de travaux publics*

En ce domaine, un motif fréquent de rejet des requêtes est que la victime connaissait l'état des lieux et que, dès lors, elle est impardonnable de n'avoir pas prêté une attention suffisante aux obstacles qui jalonnaient sa route. Le comportement du plaignant n'est donc pas apprécié ici seulement par référence à une norme préétablie, mais le juge, pour qualifier telle attitude fautive, scrute l'état d'esprit du demandeur. Il s'agit donc bien d'un élément subjectif.

Cette circonstance exonératoire a été admise depuis longtemps déjà par la juridiction administrative. Elle en a fait application dans un arrêt de 1910 (C.E. 25 février 1910, Dlle Etard, R. 174) par exemple, où elle refuse d'accorder une réparation à une employée des P.T.T. qui s'était blessée en tombant au fond d'une excavation pratiquée dans la salle où elle travaillait : la requérante était, en effet, avertie du danger présenté par les travaux.

Pour recevoir l'exception ainsi présentée par le défendeur, le Conseil d'Etat tient compte d'éléments les plus divers.

Tout d'abord, la connaissance des lieux peut résulter d'un avertissement personnel fait à l'intéressé par le maître des travaux :

> « que le docteur Vaille avait été avisé personnellement de « l'interdiction de circuler à bicyclette dans le chantier..., que « dans ces conditions, s'il voulait traverser les barrages, « il le « faisait à ses risques et périls » (C.E. 20 novembre 1924, Vaille, R. 913).

Dans d'autres cas, le Conseil d'Etat se fonde sur un fait précis, en vertu duquel la victime ne pouvait ignorer les dangers présentés par la cause de l'accident. C'est ainsi que la responsabilité de l'Etat, résultant d'un défaut d'entretien d'une route, trouve une sensible atténuation dans la faute commise par le conducteur d'un autocar qui avait fait passer les roues de son véhicule sur la partie défectueuse de la voie publique, alors qu'il connaissait l'existence de l'affaissement, pour avoir emprunté, le matin, le même itinéraire (C.E. 2 mars 1938, Payau, R. 227).

Enfin, le juge se borne quelquefois à induire d'une constata-

tion (la proximité du lieu de l'accident avec le domicile de l'intéressé), la conséquence (l'exonération du défendeur) (466).

La prise en considération de cet élément subjectif est, dans la grande majorité, défavorable à la victime, puisqu'elle aboutit, soit au rejet pur et simple de la demande d'indemnité (467), soit le plus souvent à un partage de responsabilité (468). Cependant, il n'en est pas toujours ainsi : bien que, par exemple, un arrêté préfectoral ait autorisé le service des Ponts et Chaussées à interdire la circulation sur une route départementale, il ne saurait être fait grief à un automobiliste étranger à la région de ne pas avoir eu connaissance de la publication de cet arrêté (469). En l'espèce, la victime a obtenu des dommages-intérêts.

239. — De cette analyse de la jurisprudence relative à la détermination de la faute de la victime, on peut donc tirer cette conclusion que le juge apprécie l'existence de cette notion, en règle générale, en comparant l'attitude du particulier lésé au comportement idéal qu'aurait eu, dans les mêmes circonstances extérieures, le « bon administré ». Mais le Conseil apporte des dérogations à cette méthode dans certaines hypothèses particulières. C'est une occasion de plus de souligner le particularisme du contentieux des accidents de circulation et d'observer sur ce point la similitude des solutions adoptées par les deux ordres de juridictions.

(466) C.E. 10 février 1943, Walter, R. 39 : personne blessée en heurtant une dalle faisant saillie au-dessus d'une ruelle (« Considérant que la dame W..., qui habitait à proximité immédiate du lieu de l'accident, avait une parfaite connaissance de l'état de la chaussée, datant de plusieurs années. ») Rejet.

C.E. 1er décembre 1943, Damervalle, R. 277; C.E. 5 mai 1954, Coronel, R. 252.

(467) C.E. 20 janvier 1932, Jouve, R. 80; C.E. 28 juin 1941, Vve Vigué, R. 118; C.E. 2 mars 1949, Druez, R. Tab. 831; C.E. 5 février 1954, Régie Départ. des Chemins de Fer du Rhône, R. 85.

(468) C.E. 28 octobre 1936, Delloyan, R. Tab. 1485; C.E. 1er décembre 1937, Ville d'Antibes, R. 987; C.E. 8 mars 1939, Boff, R. 152; C.E. 29 mars 1944, Commune de Beaulieu-sur-Mer, R. 105; C.E. 13 avril 1945, Dame Perrier, R. 75; C.E. 11 juin 1947, R. 257; C.E. 28 janvier 1949, Selle, R. Tab. 831; C.E. 10 juin 1953, Ville de Toulouse, R. 278; C.E. 5 mai 1954, Coronel, R. 252; C.E. 27 avril 1955, Marchussais, R.P.D.A. 1955, Somm. p. 125.

(469) T.A. Nantes, 16 mars 1954, Lacroix, D. 1954-J-302.

Chapitre II

DETERMINATION DE L'EFFET EXONERATOIRE DE LA FAUTE DE LA VICTIME

240. — La faute de la victime constitue-t-elle, dans tous les cas où elle est retenue, une cause étrangère dont l'effet serait d'exonérer le demandeur ? Il faut apporter une réponse nuancée à cette question : la faute de la victime est une institution polyvalente ; et il convient d'examiner quelles sont les conditions requises pour qu'elle soit considérée comme la cause unique du dommage (et donc qu'elle soit totalement absolutoire pour le défendeur).

§ 1. — *L'effet exonératoire ne varie pas en fonction des systèmes de responsabilité*

241. — Une première tentative d'explication de la jurisprudence établit une corrélation entre la multiplicité des systèmes de responsabilité et la diversité des conséquences attribuées à la faute de la victime (suppression ou simple atténuation du droit à réparation).

Selon les partisans de cette thèse, dans le cadre de la responsabilité conditionnée par la faute de service, le fait répréhensible de la victime serait considéré comme un motif de partage de responsabilité. Si, au contraire, la victime se présente comme tiers ou si le dommage est survenu à l'occasion d'un accident de circulation, la faute aurait une vertu exonératoire radicale.

M. Chapus, qui admet que cette analyse est fidèle au droit positif, la critique sévèrement (470). La jurisprudence consacrerait ainsi des solutions « sentimentales et juridiquement insoutenables » : en effet, dénier au particulier lésé tout droit à réparation parce qu'il a commis une faute, c'est ériger un simple rapport de contemporanéité en lien de causalité, c'est considérer celle-ci comme cause unique de l'accident en se fondant sur une « présomption arbitraire et invraisemblable ».

(470) *Op. cit.*, n° 443, p. 451 *in fine* et 452.

242. — La pertinence de ce jugement ne semble pas pouvoir être mise en doute; seulement, avant d'accuser le Conseil d'Etat, il faut vériter si l'opinion, suivant laquelle la faute de la victime dégage totalement l'Administration de son obligation de réparation dans les hypothèses de types de responsabilité autonomes de la faute de service, est bien la traduction fidèle de la jurisprudence. Or, cette thèse nous paraît erronée.

Sans doute, certaines formules employées dans les décisions ou extraites des conclusions des commissaires du Gouvernement peuvent-elles, par leur caractère absolu, induire en erreur, mais une exégèse attentive des arrêts nous autorise à affirmer que les effets multiples de la faute de la victime s'observent dans les différents systèmes de responsabilité. C'est ce qu'il convient de démontrer.

243. — *Faute de la victime et présomption de responsabilité*

Si l'on interprète littéralement le considérant fameux par lequel la juridiction administrative a consacré l'adoption du système de la présomption de responsabiltié, il semble que la faute de la victime a bien pour effet d'exonérer totalement le conducteur du véhicule qui a causé l'accident. Il est mentionné, en effet, que :

> « cette présomption est néanmoins *détruite* par la preuve que « l'accident est imputable soit à un cas fortuit ou de force « majeure, soit à une faute de la victime ».

Mais cette formule ne doit pas être prise isolément, il faut la comparer à d'autres dont la rédaction est beaucoup plus nuancée. Ainsi, dans l'arrêt demoiselle Haus (C.E. 20 novembre 1942, R. 329), le Conseil d'Etat, après avoir mentionné « qu'il n'est pas établi par les pièces versées au dossier que la faute ainsi commise par le piéton ait rendu l'accident inévitable », affirme qu'il y a lieu seulement « d'atténuer la responsabilité de l'Etat » et dans l'espèce, il met à la charge de ce dernier la moitié des conséquences dommageables dudit accident. Ce partage de responsabilité est loin d'être exceptionnel : une jurisprudence nombreuse fait application de cette solution (471).

(471) C.E. 28 juillet 1926, Walbert, R. 797; C.E. 17 février 1932, Soum, R. 220; C.E. 20 mars 1932, Vanhems, R. 400; C.E. 14 juin 1933, Dame Delvallée, R. 628; C.E. 5 janvier 1937, Ravel, R. Tab. 1351; C.E. 30 novembre 1938, Dame Leroy, R. 897; C.E. 23 octobre 1942, Chaband, R. 287; C.E. 29 janvier 1947, Joly, et 12 mars 1947, Waldhorn, R. Tab. 698; C.E. 18 octobre 1950, Cie « La Providence », R. 502; C.E. 15 décembre 1952, Michaud, R. 581; C.E. 20 juin 1953, Mellet, R. Tab. 775; C.E. 16 novembre 1953, Morlot-Lagarde, R. 498.

Ce rapprochement entre des rédactions superficiellement contradictoires nous permet donc d'expliquer et de justifier les solutions consacrées par le juge administratif. Ce n'est pas en vertu d'une « présomption arbitraire » que le Conseil d'Etat refuse, dans certaines hypothèses, d'accorder réparation à la victime d'un accident de circulation qui, par son fait, a participé à la genèse de celui-ci ; c'est seulement après une étude des circonstances de l'affaire qui conduit le juge à penser que le fait du particulier a rendu le dommage inévitable, qu'il est dès lors légitime de considérer le comportement de la victime comme cause unique du préjudice éprouvé (472).

L'opinion proposée a, en outre, cet avantage d'être conforme aux principes qui gouvernent la responsabilité en cette matière. En premier lieu, on sait que l'idée qui inspire le Conseil d'Etat en ce domaine est de favoriser le particulier en le protégeant contre les dangers de la circulation ; il paraîtrait paradoxal que, sur le point précis de la faute de la victime, notre Haute Juridiction abandonne un principe qui lui est cher et se mette, de plus, en contradiction avec les solutions adoptées par les tribunaux de l'ordre judiciaire (473). En second lieu, puisque l'engagement de la responsabilité est subordonné à la preuve d'un « fait actif » du véhicule administratif, on comprendrait mal que le Conseil d'Etat ne prenne en considération que l'attitude fautive de la victime et absolve par là même l'erreur du conducteur du véhicule administratif.

En résumé, dans les hypothèses où la présomption de responsabilité s'applique, le fait de la victime peut avoir deux effets sur le droit d'indemnité du demandeur : ou bien il le réduit à néant en exonérant totalement l'Administration si l'imprudence de la victime a vraiment déterminé l'accident ; ou bien il atténue

(472) C.E. 10 décembre 1947, Maurin, R. Tab. 698. L'accident subi par une personne qui a brusquement traversé une route en courant devant une automobile est exclusivement imputable à la faute de ladite personne, le chauffeur de la voiture, qui la conduisait à allure modérée et l'a arrêtée dans des conditions normales, n'ayant pu ni prévoir ni éviter cet accident.

Comp., *a contrario :* C.E. 2 décembre 1949, Benabdelhadji, R. Tab. 814. L'imprudence que la victime a commise en s'engageant sur la chaussée, sans s'assurer qu'elle pouvait le faire sans danger, ne fait disparaître la présomption de responsabilité que si la faute a rendu l'accident inévitable, sinon elle est seulement de nature à atténuer la responsabilité.

(473) Cass. civ., 3 novembre 1941, G.P. 1942-I-22 : « Attendu que la faute commise invoquée par le gardien de la chose inanimée pour s'exonérer de la présomption de responsabilité édictée à son encontre par l'article 1384, § 1, du Code civil, ne saurait l'en décharger entièrement qu'à la condition que, n'ayant pu être ni prévue ni évitée, elle ait été la cause exclusive du dommage. »

seulement la responsabilité du service, si la faute du particulier apparaît comme une des causes du dommage.

244. — *Faute de la victime et responsabilité pour dommage anormal*

Quand le dommage est causé par un ouvrage public, la faute de la victime est assez rarement prise en considération car le tiers étant, par hypothèse, étranger à l'ouvrage, il est exceptionnel que son comportement puisse avoir un effet causal sur la genèse du dommage. Cependant, le fait retenu à la charge du particulier peut être antérieur à l'accident et, dans ce cas, il ne sera pas dénué d'incidences sur l'ampleur des conséquences dommageables. Ainsi, par exemple, lorsque des dégradations ont été causées à des immeubles riverains par un travail public (modification de l'assiette d'une rue, construction d'un réseau d'égouts...) le montant de la réparation allouée au propriétaire peut être réduit si l'immeuble était mal construit ou mal entretenu (474). La faute de la victime ne présente aucune particularité en cette matière : elle peut atténuer ou supprimer la responsabilité du maître de l'ouvrage.

Dans les autres cas de responsabilité pour dommage anormal, les solutions sont identiques. Cependant, en matière d'accidents causés par l'utilisation d'armes anormalement dangereuses, il était permis de se demander si la faute de la victime n'était pas totalement exonératoire.

Certains auteurs (475), en effet, tiraient argument des conclusions du commissaire du Gouvernement Barbet (476) sous l'arrêt inaugural Lecomte et Daramy pour conclure à l'impossibilité d'un partage de responsabilité. Le commissaire du Gouvernement n'avait-il pas affirmé que :

> « ... en cette matière, vous recherchez d'abord si une faute peut
> « être retenue à la charge de la victime, faute qui serait de
> « nature à faire écarter la responsabilité administrative ».

n'avait-il pas insisté, à plusieurs reprises, sur les conditions auxquelles était subordonnée l'indemnisation de la victime et parmi lesquelles la faute de la victime était expressément mentionnée ?

Mais, en sens contraire, il était possible de faire état des solu-

(474) V. Jurisprudence citée, note 419.
(475) Chapus, *op. cit.*, n° 443.
(476) Concl. Barbet, J.C.P. 1949-II-5092.
Comp. avec la note P.-H. George : « En l'espèce cette faute... influe non seulement sur le montant de la réparation accordée, mais encore, et c'est là le point important, sur la recevabilité du moyen produit à l'appui de la demande d'indemnité. »

tions, admises dans des circonstances analogues, mais relatives aux personnes « visées » par l'opération de police (477).

L'hésitation n'est plus de mise, puisque le Conseil d'Etat a jugé, dans l'arrêt Folker (C.E. 5 novembre 1954, A.J. 1955, n° 37) que la faute de la victime pouvait bien n'être qu'une cause d'atténuation de la responsabilité du service de police, et en l'espèce, il a condamné l'Etat à réparer les trois quarts du préjudice pour tenir compte de la faute commise par le requérant qui n'avait pas obtempéré aux instructions qui lui étaient faites.

245. — On peut donc dégager de cette revue de la jurisprudence la conclusion suivante : en droit positif, la distinction entre la faute de la victime, cause d'exonération, et la faute, cause d'atténuation, ne recouvre pas celle qu'on peut opérer entre les différents systèmes de responsabilité. Reste encore à déterminer sur quelle base le Conseil d'Etat effectue la répartition de la part de responsabilité qui incombe à l'Administration et de celle qui reste à la charge de la victime.

§ 2. — *Méthodes jurisprudentielles d'appréciation de l'effet exonératoire*

246. — Deux procédés d'évaluation se partagent les faveurs du Conseil d'Etat. Le premier, nécessairement limité aux hypothèses où la responsabilité de l'Administration est conditionnée par la preuve d'une faute de service, fait état de la gravité respective des fautes. Le second, d'application plus générale, proportionne la responsabilité de chaque auteur à la part qui lui revient dans la production du dommage ; c'est donc une application de la théorie de la causalité adéquate. Il importe d'examiner successivement ces deux méthodes.

247. — A) *La part de responsabilité est proportionnée à la gravité respective de chaque faute*

Avant de donner quelques exemples de ce procédé de calcul de la réparation, il est nécessaire de faire une remarque préliminaire.

L'hypothèse examinée de concours de fautes n'implique pas seulement l'existence de deux fautes relevées à l'encontre du service et de la victime, mais elle postule, en outre, que ces deux fautes soient indépendantes l'une de l'autre. Le Conseil d'Etat

(477) C.E., sect., 27 juillet 1951, Dame Aubergé et Dumont, D. 1952-J-108, note Morange; C.E. 29 octobre 1952, Bakra, R. 479.

considère avec juste raison qu'un partage de responsabilité est exclu lorsque le fait de l'Administration ou du particulier a été provoqué par l'autre partie. Si le juge qualifie pourtant de fautif le comportement du demandeur ou du défendeur, alors qu'en réalité il n'est que la riposte nécessaire, la conséquence inéluctable de l'attitude, cause véritable du dommage, cela tient à des raisons étrangères au problème de causalité, seul ici envisagé. Pour la victime, cette qualification est fonction de la méthode d'appréciation *in abstracto* appliquée par le Conseil d'Etat : la faute de la victime résultant du seul fait que sa situation n'est pas en conformité avec le comportement idéal (478). Pour l'Administration, c'est une des conséquences du caractère artificiel de la faute de service qui peut être invoquée par le particulier lésé, mais non par le fonctionnaire auteur du dommage (479).

248. — Le domaine d'application du « concours de fautes » étant ainsi précisé, bornons-nous à donner quelques illustrations de cette méthode.

Le Conseil d'Etat en fait une application quasi systématique aux dommages subis par les usagers du fait de la police de l'ordre. Lorsque, par exemple, un manifestant est blessé par la police, il y a lieu, déclare le juge, de tenir compte de l'attitude du particulier « pour déterminer l'étendue de la responsabilité » (480).

Il en est de même quand l'accident est provoqué par l'utilisation d'armes particulièrement dangereuses. Dans la décision Dame Aubergé et Dumont (481), le partage de responsabilité par moitié s'explique par l'équivalence des deux fautes. Selon la formule du commissaire du Gouvernement, « la grande imprudence du conducteur valait bien les fautes lourdes imputables à la police dans l'organisation du barrage et le maniement des armes à feu ».

En second lieu, quand la faute de l'Administration s'analyse en une sanction illégale, l'importance respective des irrégularités viciant la sanction et des infractions relevées à la charge du demandeur détermine la fixation du montant de la réparation (482).

(478) V. *supra,* section I.

(479) V. Jurisprudence citée note 410.

(480) V. Jurisprudence citée note 422.

(481) C.E., sect., 27 juillet 1951, Dame Aubergé et Dumont, précité.

(482) C.E. 28 avril 1950, Maignan, R. 237; C.E. 16 novembre 1949, Fleischmann, R. 485.

(483) *A titre d'exemple,* Cie Général des Eaux c. Commune de Calluire (C.E. 13 février 1948, R. 80) : « Il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en décidant, compte tenu de la gravité respective des fautes commises... »

En matière de collisions : C.E., sect., 3 juillet 1953, Dame Dépret, R. 354. Il s'agissait d'un accident incombant totalement au conducteur du véhicule

En dehors de ces deux domaines d'élection, la gravité des fautes sert quelquefois à déterminer la fraction des responsabilités incombant à chaque partie (483), mais le procédé, sans être exceptionnel, n'est cependant pas utilisé habituellement par le Conseil d'Etat.

249. — L'emploi de cette méthode d'évaluation présente un grand intérêt théorique. Proportionner la responsabilité à la gravité de la faute commise, c'est, en effet, introduire dans la responsabilité civile des éléments étrangers à son génie propre, c'est sanctionner une infraction et non pas réparer un préjudice. Ce faisant, le juge ressuscite la notion de peine privée, « il flétrit par une condamnation pécuniaire élevée la conduite de l'auteur qui s'est montré le plus coupable » (484).

Le caractère pénal que revêt ici la responsabilité ne suscite d'ailleurs aucun étonnement. Le Conseil d'Etat, en effet, ne fait pas dépendre ici le sort de la victime de considérations relatives à la culpabilité de l'auteur de l'accident, mais il « dose », au contraire, le montant de l'indemnité à l'attente légitime de la victime. Seuls les particuliers « méritants » seront en droit d'exiger la réparation intégrale du préjudice qu'ils ont souffert. C'est bien plus un trait révélateur du caractère évolué du droit administratif qu'un vestige de l'antique confusion entre sanction et réparation.

C'est une preuve de l'aspect plus ou moins fictif de la causalité juridique (485). L'arrêt Depret (486) est remarquable à cet égard : le juge, dans cette espèce, érige en cause partielle de l'accident une circonstance (la présence irrégulière de la victime dans la voiture administrative) dont l'influence causale est nulle sur la survenance du dommage : tout au plus peut-on la considérer comme l'occasion, la condition du préjudice. On assiste donc ici à un infléchissement de la causalité juridique dans un but éthique : la qualification artificielle de ce comportement permet au Conseil d'Etat de limiter la réparation à une fraction du montant du dommage, car il lui semble inéquitable d'indemniser totalement une victime qui ne lui paraît pas méritante.

Cette liberté du juge, nous allons la retrouver à l'occasion de

administratif, mais comme la victime de l'accident était irrégulièrement montée à bord de l'autre voiture, le juge procède à un partage de responsabilité.

Idem : C.E. 26 janvier 1923, Nautret, R. 95; T.A. Caen, 9 février 1954, Catherine, D. 1954-J-262.

(484) Deschizeaux : « L'influence du fait de la victime sur la responsabilité civile », thèse Grenoble 1934, p. 57-58; Haller : « Essai sur l'influence du fait de la victime sur son droit à réparation, thèse Paris 1926, 128-129.

(485) V. *supra,* n° 189.

(486) V. note 483.

l'application de la théorie de la causalité adéquate aux problèmes soulevés par la faute de la victime.

250. — B) *La part de responsabilité est proportionnée à l'effet causal de chaque fait*

Cette méthode est utilisée non seulement quand le dommage est la conséquence de la conjonction de deux fautes, mais aussi dans les types de responsabilité fondée sur l'anormalité du dommage ou la présomption de responsabilité.

Certains auteurs ont contesté la possibilité d'une comparaison sur le plan de la causalité entre des éléments hétérogènes. Ainsi, pour M. Savatier (487) « entre une responsabilité fondée sur le risque et une responsabilité dérivant de la faute, il ne saurait y avoir de commune mesure ». Quant à M. Cornu, il qualifie de « monstruosité logique » le « calcul bâtard de proportions entre une présomption et une faute », puisqu'il n'y a pas de dénominateur commun à ces deux facteurs (488).

251. — Ces critiques ne sont toutefois pas décisives.

En premier lieu, nous l'avons vu, le juge admet dans certaines hypothèses ces partages de responsabilité (489). C'est une donnée essentielle dont on est bien obligé de tenir compte; seulement, quand il faut interpréter ces solutions, deux explications sont possibles.

On peut d'abord y voir une manifestation d'équité, qui ferait bon marché du respect des principes juridiques et qui ne pourrait se justifier que par des considérations d'ordre pratique (490). Le droit administratif français se différencierait sur ce point du droit anglo-saxon, selon lequel la victime a droit à tout ou à rien, suivant qu'elle est ou non irréprochable (théorie de la « Contributory negligence »). Ce serait donc le besoin de solutions souples, bien adaptées à la complexité de la réalité, qui expliquerait, dans certains cas, l'indemnisation partielle de la victime. Cette préoccupation n'est certainement pas étrangère au Conseil d'Etat.

Mais il semble aussi possible de justifier le droit positif au regard de la technique juridique. Admettre, en effet, que présomption de responsabilité ou « risque » doivent s'effacer lorsqu'une faute prouvée est établie à l'encontre de la victime, n'est-ce pas

(487) « Traité », tome I, n° 440.
(488) *Op. cit.*, p. 107 à 112.
(489) V. *supra*, note 471.
(490) En ce sens, Cornu, *op. cit.*, p. 111 : « Le problème technique du contrepoids entre une faute et une présomption est laissé loin derrière l'appel irrésistible de l'équité. »

admettre que ces types de responsabilité sont des systèmes de seconde zone, des techniques subsidiaires dont la seule fonction serait de pallier les insuffisances de la faute ? Or, si ce point de vue était justifié au moment de leur apparition, nous nous sommes efforcés de démontrer qu'actuellement la multiplicité des systèmes de responsabilité répond à un autre souci : faire varier le régime de l'indemnisation en fonction de la situation de la victime à l'égard du service qui lui a causé un préjudice. Tous les types de responsabilité sont sur un pied d'égalité et si le système conditionné par la faute de service est d'une application générale, ce n'est pas en vertu d'une hiérarchie préétablie, mais seulement parce que la situation d'usager est la plus fréquente.

Si l'on fait table rase de tous ces préjugés, on ne voit pas quel obstacle supplémentaire rencontrerait le juge quand il effectue une confrontation entre une faute et une autre cause pour répartir les responsabilités respectives de l'Administration et du particulier. Tout problème de causalité est délicat à démêler lorsque l'accident n'a pas une origine unique, mais la question n'est pas moins complexe quand il s'agit de déterminer l'efficience causale de deux fautes (491). Dans tous les cas, le juge administratif dispose d'une très grande liberté d'appréciation.

252. — Parmi les innombrables décisions qui font application de la théorie de la causalité adéquate pour apprécier les effets de la faute de la victime, on peut, semble-t-il, isoler un contentieux assez homogène dont l'étude approfondie permettra de vérifier les affirmations précédentes : il s'agit d'une série d'hypothèses où un particulier a éprouvé un préjudice du fait de l'Administration, alors qu'il était en situation irrégulière, c'est-à-dire en contravention avec certains règlements relatifs, en particulier, à la police de la circulation.

Quels vont être les effets de cette position de la victime quant à son droit à réparation ? Le Conseil d'Etat a résolu la question en adoptant une solution dont il faut admirer à la fois la netteté de la formulation et la souplesse d'application :

« ... que la circonstance que le voiturier, victime de l'accident,
« se trouvait en contravention avec les dispositions du Code
« de la route, ne saurait créer par elle-même une fin de non-
« recevoir à l'action qu'il entendrait exercer contre l'auteur du
« dommage ; qu'il appartient seulement au juge de faire état
« de l'imprudence résultant de l'inobservation des mesures
« réglementaires prises dans l'intérêt de la circulation et d'en

(491) Latournerie, *art. cit.*, p. 183-184.

« apprécier l'importance au point de vue de la détermination « de la responsabilité (492 ».

En paraphrasant la formule de Planiol, on peut dire que le juge a refusé « de transformer un simple rapport de simultanéité en un rapport de causalité ». C'est donc seulement si la faute, résultant de la commission de la contravention, est en relation avec la genèse de l'accident, que la victime sera déchue totalement ou partiellement de son droit à obtenir réparation.

Etudions successivement, en nous aidant d'exemples concrets, les trois éventualités possibles.

253. — En premier lieu, si l'accident est imputable à la faute de la victime, ce fait aura une vertu exonératoire totale. Ainsi, le dommage subi par un conducteur reste entièrement à sa charge si l'accident est dû à la rupture de la roue d'une remorque à la traversée de rails de tramways. En effet, la circulation des convois comportant plusieurs remorques est subordonnée à une autorisation préfectorale après avis des autorités dont dépendent les voies à emprunter. Le requérant, n'ayant pas sollicité cette autorisation, « a négligé de recourir à une procédure de nature à lui éviter le risque d'être victime d'un tel accident »; il est donc normal de laisser à sa charge la totalité des conséquences dommageables de celui-ci. Son imprudence est la cause unique du préjudice, parce que, s'il avait demandé l'autorisation nécessaire, elle lui aurait été refusée pour le parcours qu'il a suivi, l'état de la chaussée ne permettant pas d'emprunter sans danger cet itinéraire (493).

254. — Le juge accordera, au contraire, une réparation partielle si la faute de la victime, tout en n'étant pas dénuée de tout effet causal, n'apparaît pas toutefois suffisante pour devoir causer « normalement » l'accident. Soit, par exemple, un conducteur de poids lourd qui a omis de suivre l'itinéraire spécial réservé aux camions de cette catégorie. L'infraction qu'il a commise n'est pas normalement de nature à entraîner l'effondrement de la chaussée, puisque la résistance de celle-ci est calculée avec une large marge de sécurité. La ville est donc en faute pour n'avoir pas signalé l'état particulièrement défectueux de la voie publique au lieu de l'accident. D'autre part, un partage de responsabilité est équitable parce que le chauffeur du camion a non seulement contre-

(492) C.E. 18 février 1927, Régie Dép. des Voies Ferrées du Dauphiné, S. 1928-3-66, et les importantes conclusions Mayer; C.E. 13 décembre 1933, Couillard, R. 1177; C.E. 9 avril 1943, Ville d'Alger, R. 96.

(493) C.E. 18 février 1927, Régie des Voies Ferrées du Dauphiné, précité; C.E. 13 mai 1949, Prost, R. Tab. 831.

venu à la réglementation en vigueur, mais s'est aussi rendu coupable d'une négligence (le chargement était en déséquilibre). Le Conseil d'Etat, avec juste raison, divise par moitié la charge de l'accident (494).

255. — Si, enfin, le comportement répréhensible de la victime n'intervient d'aucune façon dans la production du dommage, elle a droit à une réparation intégrale, bien qu'elle soit en contravention. Ainsi un conducteur privé, non titulaire du permis de conduire, est totalement indemnisé si l'accident dont il a supporté les conséquences est uniquement imputable à l'allure excessive et à une fausse manœuvre du véhicule administratif (495).

256. — Cette polyvalence de la faute de la victime dépend donc directement de son rôle causal : la même infraction est susceptible d'entraîner des répercussions opposées ou, tout au moins, différentes, selon qu'elle s'avère à l'origine plus ou moins directe du dommage.

Cette conclusion n'est pas limitée au domaine précédemment étudié ; sa portée est générale et il est aisé de fournir des exemples tirés de contentieux fort différents pour l'étayer (496).

(494) C.E. 26 juillet 1946, Sté de Camionnage et de Transit, R. 231. Voir aussi : C.E. 13 décembre 1933, Couillard, précité; C.E. 8 mars 1940, Malsang, R. 98; C.E. 8 mai 1946, Caisse d'Assurances Mutuelles d'Accidents, R. 131; C.E. 9 juillet 1954, Ministre des Travaux publics c. Amiel, A.J. 1954, p. 388.

(495) C.E. 31 mars 1952, de Libéro, R. Tab. 823. Voir aussi : C.E. 27 juin 1890, Chedru et Craquelin, D. 1892-3-12. Un navire avait subi des avaries dans un port, alors qu'aux termes du règlement du port, un homme devait rester préposé à la garde de chaque bâtiment : « Considérant en effet qu'il résulte de l'instruction que la présence d'un gardien n'aurait ni prévenu ni atténué les avaries éprouvées par les navires des requérants, lesquelles ne pouvaient être évitées en totalité ou en partie qu'au moyen de manœuvres réclamant le concours de plusieurs personnes; qu'ainsi la contravention est restée sans influence sur l'importance des dommages. »

Idem : C.E. 17 janvier 1902, Saffrey, D. 1903-3-17; C.E. 9 avril 1943, Ville d'Alger, précité; C.E., sect., 23 juillet 1943, Vve Point, R. 202; C.E. 14 novembre 1945, Lafosse, R. 236.

(496) *Exonération totale :* C.E., sect., 26 février 1937, Fonsegrive, R. 256 (rupture d'une ligne électrique provoquée par la chute de deux arbres due exclusivement à la faute du sieur F... . « ...que si ladite ligne était établie sans autorisation sur une dépendance du domaine public, le requérant ne saurait se prévaloir de cette situation administrative irrégulière, qui n'a pu même indirectement être la cause de l'accident, pour soutenir que sa responsabilité est, de ce fait, dégagée. »). Comp. C.E. 8 mars 1939, Ministre des Travaux publics, R. 152.

Partage de responsabilité : arrêts cités *supra,* et C.E., sect., 23 mars 1945, Ville de Paris, R. 62.

Responsabilité totale : C.E. 28 août 1942, Clavel, R. 261; C.E., sect., 2 juin 1944, Vauzelle, R. 162; C.E. 27 juillet 1945, Sté des Filatures de Navès, R. 169 : « ...que, lors de la collision, la camionnette de la société requérante tenait sa droite; que si, à l'approche du carrefour, le chauf-

257. — Trois remarques supplémentaires doivent être ici formulées :

— Tout d'abord, quand le comportement de la victime, bien que répréhensible, est dépourvu de toute efficacité causale, on sait que la tendance actuelle de la jurisprudence administrative est de se refuser à qualiter de fautive une telle attitude (497). Le Conseil d'Etat préfère affirmer que, dans l'espèce, il n'y a pas « faute de nature à... ».

— En second lieu, le juge apprécie discrétionnairement si l'accident est principalement imputable à tel ou tel fait. Il n'est pas lié sur ce point par les rapports des experts et il arrive même au Conseil d'Etat, juge d'appel, de réformer les arrêtés des tribunaux administratifs interdépartementaux lorsqu'il estime que le partage des responsabilités n'est pas satisfaisant (498).

— Enfin, la réparation partielle du dommage est douée d'une double signification. Elle traduit d'abord le fait que l'accident a une double origine : la faute de la victime et le fait du service ou de l'ouvrage public; mais son rôle ne se borne pas uniquement à cela. Elle peut aussi correspondre à la situation suivante : l'accident est le résultat d'une cause unique, mais le comportement de la victime en a sensiblement aggravé les conséquences. Ainsi en est-il lorsqu'un automobiliste détériore sa voiture ou se blesse par suite d'un défaut d'entretien de la voie publique sur laquelle il circule, accident qui ne lui est pas imputable, mais dont l'étendue a été amplifiée à cause de la vitesse excessive à laquelle il a abordé l'obstacle (499) ; ou encore lorsqu'une inondation due à la présence d'un ouvrage public est la source de dégâts importants par suite de travaux effectués par le riverain (500). Dans tous ces exemples,

feur n'a pu actionner son appareil avertisseur, cette circonstance a été sans influence sur la genèse de l'accident, uniquement imputable à la faute du conducteur du véhicule militaire qui n'était pas maître de sa vitesse et circulait, par suite d'un dérapage, sur la gauche de la chaussée; que, dans ces conditions, c'est à tort que le Secrétaire d'Etat a laissé un tiers de responsabilité à la charge de la société requérante. »

(497) Voir *supra,* n° 236. C.E. 13 juillet 1955, E.D.F., R.D.P. 1956, p. 211.

(498) A titre d'exemple : C.E. 12 décembre 1913, Cie Générale des Eaux, R. 1224; C.E. 9 juillet 1954, Ministre des Travaux publics c. Amiel, A.J. 1954, p. 388 : « Considérant toutefois qu'il ressort des pièces du dossier que l'accident litigieux est principalement dû aux fautes sus-indiquées commises par le propriétaire du camion », le pourcentage de la responsabilité mis à la charge de l'Etat est réduit de 60 à 25 %.

(499) C.E. 10 juin 1936, Ministre des Travaux publics, R. 636; C.E. 23 novembre 1938, Préfet de l'Eure-et-Loir, R. 877; C.E. 23 février 1940, Thierry, R. 77; C.E. 3 mars 1952, Moissinac, R. 148.

(500) C.E. 23 octobre 1912, Ville d'Alger c. Ricci, R. 999; C.E. 30 janvier 1935, Pacalet, R. 135; C.E. 30 septembre 1942, Gouverneur général de l'Algérie, R. 264; C.E. 21 mars 1947, Ville de Marseille, R. 124; C.E. 6 mai 1949, Vauzelle, R.D.P. 1949-634.

le Conseil d'Etat s'efforce de déterminer dans le montant global du préjudice la part qui revient à chaque partie et établit ainsi une ventilation entre la fraction qui doit être laissée à la charge de l'Etat et celle qui correspond à l'initiative malheureuse de la victime (501).

258. — Conclusion du Titre premier

Pour synthétiser les effets exonératoires de la faute de la victime, M. Charlier (502) a établi une « formule de culpabilité » qui serait le produit de l'irrégularité intrinsèque de l'acte par la causalité adéquate dont il serait chargé. En réalité, il nous semble que le Conseil d'Etat, plutôt que de combiner ces deux facteurs, en fait une application distributive. En règle générale, il calcule la part de responsabilité incombant à l'Administration en déduisant du total du préjudice la fraction qui doit rester à la charge du particulier, compte tenu de l'effet causal de sa faute dans la genèse de l'accident. Mais dans certains cas, assez rares, il fait état de la gravité respective des deux faits en présence.

La faute de la victime est donc susceptible d'entraîner trois conséquences : ou bien elle est considérée comme totalement exonératoire lorsqu'elle apparaît comme la cause génératrice et unique du dommage ; ou bien, quand elle se combine avec une autre cause, elle aboutit à un partage de responsabilité : l'Etat ne devant au particulier qu'une indemnisation partielle ; ou bien, enfin, elle reste sans effet sur le montant du droit à réparation dans les hypothèses où elle n'a joué aucun rôle causal dans la production du dommage.

Rouage essentiel du régime moderne de la responsabilité en droit administratif, elle concilie harmonieusement les deux fonctions réparatrice et sanctionnatrice de cette institution. Elle incarne, d'autre part, l'aspect actif du rôle joué par le particulier lésé dans toute question de responsabilité : traditionnellement envisagée comme support passif du dommage qu'elle supporte, la victime apparaît, au contraire, ici, comme sujet actif de droits et d'obligations : si, actuellement, elle peut exiger, à l'égard des services administratifs, que ceux-ci lui garantissent, sous une forme ou sous une autre, avec une plus ou moins grande force, la sécurité indispensable quant à sa personne ou à ses biens, elle doit, en revanche, se conduire avec prudence et diligence, en bon administré.

(501) C.E. 18 décembre 1925, « National Steam Navigation Cy », R. 1035.

(502) Dans sa note, au S. 1945-3-21.

TITRE II

LA FAUTE DE LA VICTIME POSTERIEURE A LA REALISATION DU DOMMAGE

259. — *Position du problème*

Comment, après la réalisation du dommage, la victime peut-elle commettre des fautes ? Quelles répercussions ce comportement répréhensible peut-il entraîner sur le droit à indemnité du particulier lésé ? C'est cette situation, au premier abord paradoxale, qu'il convient d'expliquer.

Pour apporter une solution à ce problème, il faut analyser la signification de l'expression « droit à indemnité ». Cette formule est, en effet, susceptible de recevoir une double acception.

En premier lieu, dire que la victime a « droit à indemnité », c'est affirmer qu'un particulier, lorsqu'il subit à son détriment une violation de l'égalité des individus entre eux et devant les charges publiques, est titulaire d'un droit dont la violation par l'Administration entraîne la reconnaissance de la responsabilité du service public (503). En ce sens, il est bien évident que la faute de la victime, en tant que commise après la réalisation du dommage, est étrangère à la causalité de l'accident et qu'elle ne peut remettre en question le *principe* de la responsabilité qui incombe au service public, unique auteur du préjudice.

Mais l'expression « droit à indemnité » peut aussi être entendue dans un sens plus précis, plus technique. Dès que la victime décide d'utiliser la prérogative légale qui lui est reconnue de saisir le juge pour obtenir la sanction de son droit, elle devient titulaire d'un « droit à des dommages-intérêts chiffrés ». L'exercice d'une action en justice entraîne donc une sorte de novation : le « droit-souche », de contenu imprécis, se transforme en un droit de créance d'une certaine somme d'argent (puisque le droit administratif connaît seulement une réparation par équivalent, une réparation pécuniaire, à la différence du droit civil qui admet,

(503) Voir *supra*, II[e] Partie, Titre I[er].

dans certains cas, la possibilité d'une restitution en nature) (504). Or, le droit-souche naît au jour du dommage alors que la fixation des dommages-intérêts est le résultat d'une évaluation opérée par l'autorité ou le juge administratifs compétents. Si l'on retient cette deuxième signification, le « droit à indemnité » de la victime peut être affecté par le comportement du demandeur postérieurement à la réalisation du préjudice. La faute de la victime n'anéantira pas *l'existence* du droit à réparation, mais elle sera susceptible d'exercer une certaine influence sur *l'étendue* du droit à réparation.

260. — *Autonomie du problème*

Ainsi posé, le problème est assez différent de celui que nous avons étudié précédemment (505). Son autonomie se situe à la fois sur le plan des effets de la faute de la victime et sur le plan de la détermination de celle-ci.

En premier lieu, les sanctions de la faute de la victime commise après la survenue de l'accident sont profondément originales. Puisque le dommage a pour unique origine le fait de l'Administration, le comportement de la victime, si répréhensible soit-il, ne peut priver totalement son auteur de dommages-intérêts. La faute de la victime est alors une simple cause d'atténuation de la responsabilité; jamais elle n'a pour effet d'exonérer totalement l'Administration des conséquences dommageables de son action. En outre, comme le fait de la victime est privé de tout effet causal, la technique jurisprudentielle d'appréciation doit nécessairement présenter une certaine originalité. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de la décrire en détail. Précisons seulement que c'est par le biais d'un report dans le passé de la date d'évaluation de l'expression monétaire du préjudice que le juge administratif tient compte du comportement fautif de la victime. Il réussit ainsi à ne pas surcharger abusivement le montant de la dette de l'Administration, tout en restant fidèle au principe de la réparation intégrale.

D'autre part, pour qualifier de fautifs les comportements du demandeur, il faut, au préalable, déterminer les devoirs que celle-ci a transgressés. La faute, notion seconde, présuppose une obligation dont elle constitue la violation (506). Ces règles de conduite, auxquelles une victime idéale doit se conformer, apparaissent comme des prolongements de l'obligation de prudence et de diligence. Ce sont des précisions apportées au devoir général contenu dans l'article 1382 C.C. Le « justiciable idéal » et le « bon

(504) Sur ce point, voir Chapus, *op. cit.*, n^{os} 527 à 540, et la jurisprudence citée.

(505) Voir *supra*, III^{e} Partie, Titre I^{er}.

(507) Voir *supra*, II^{e} Partie, Introduction.

citoyen », soucieux de participer à la reconstruction nationale, telles sont les deux formes de types idéaux qui complètent la liste que nous avons dressée (507).

261. — *Plan*

Pour décrire quelle est l'influence sur le droit à réparation du comportement fautif de la victime, postérieur à la réalisation du préjudice, il convient d'étudier successivement deux groupes d'hypothèses :

— Dans une section I, nous examinerons le cas d'un particulier victime d'un dommage corporel, qui néglige de défendre ses intérêts.

— Dans une section II, nous envisagerons l'hypothèse d'un particulier victime d'un préjudice matériel.

Cette distinction est nécessaire, car si les sanctions de ces deux fautes sont analogues, l'appréciation des devoirs qui incombent à la victime sera effectuée d'une manière assez variable par le juge administratif selon que l'on se trouve dans la première situation ou dans la seconde.

Section I

Faute de la victime et date d'évaluation du préjudice personnel

262. — Pour mesurer les effets de la faute de la victime, sur le montant des dommages-intérêts alloués, il est nécessaire de replacer ce problème particulier dans un cadre général, à savoir la question de la date d'évaluation du préjudice personnel en droit administratif, puisque c'est uniquement au stade de l'appréciation de la valeur du dommage qu'il est possible de tenir compte de la négligence du demandeur.

263. — Traditionnellement, la jurisprudence administrative évaluait le préjudice, dont la victime demandait réparation, au jour de la naissance du droit à indemnité, c'est-à-dire au moment de l'accident. Actuellement, cette estimation se fait, pour les préjudices corporels, à la date du règlement du litige. Cet important revirement, qui a pour effet de rapprocher sensiblement les jurisprudences civile et administrative, a été réalisé par les arrêts d'As-

(507) Voir *supra*, n[os] 229 à 233.

semblée du 21 mars 1947 Vve Aubry et Vve Lefebvre (508) (509), qui disposent :

« qu'il appartient à l'autorité qui fixe l'indemnité de faire du « dommage une évaluation telle qu'elle assure à la victime, « à la date à laquelle intervient la décision, l'entière réparation « du préjudice subi ; qu'il convient notamment, lorsque ce pré- « judice consiste en une perte totale ou partielle de capacité « de travail, de faire état de l'ensemble des éléments exis- « tant à la date du règlement ».

Cette innovation favorise la victime puisque le sort de celle-ci ne dépend plus du bon vouloir dont l'Administration fera preuve pour apporter au litige une solution définitive. Les risques de dévaluation sont transférés de la victime sur le « coupable » puisque c'est au jour du règlement final que la valeur du dommage. et donc le montant de la réparation seront appréciés.

Cette solution n'est, toutefois, pas exempte d'inconvénients. Ne risque-t-elle pas, au contraire de ce qui se passait avant 1947, de surcharger injustement le débiteur de la créance d'indemnité, si. à son tour, le demandeur use d'atermoiements pour prolonger au maximum la durée du procès ? Le Conseil d'Etat n'est-il pas tombé de Charybde en Scylla ?

Ce danger, auquel la doctrine n'est pas restée insensible (510), a pu être prévenu grâce à un artifice élégant imaginé par le juge administratif.

264. — Le Conseil d'Etat a, en effet, subordonné le bénéfice de la jurisprudence inaugurée par l'arrêt Vve Aubry à une condition : la victime doit avoir fait toute diligence pour hâter la conclusion définitive du litige. Après avoir décidé que l'évaluation du préjudice corporel s'effectuait au jour du jugement. le juge tempère cette innovation d'une réserve :

« ... qu'il n'en serait autrement qu'au cas où la victime serait « responsable du retard apporté à la réparation du dommage

(508) D. 1947-J-225, note P.L.J., S. 1947-3-85, note D.P.; R.D.P. 1947-198, note Jèze; J.C.P. 1947-II-2864.

Detton : « L'évaluation des indemnitéss », E.D. 1953-52.

(509) C.E. 23 avril, 6 et 13 juin 1947, Maillard, Couttard et Vve Caillaud-Legrand, R. Tab. 704; C.E., sect., 6 février 1948, Vve Marguery, R. 67; C.E. 2 juillet 1948, Pagani, R. 308; C.E. 31 juillet 1948, Vve Ravet, R 384; C.E. 3 juillet 1948, Bucciéro, R. 456; C.E. 25 février 1949, Vve Fauvet, R. 96; C.E. 19 octobre 1949, Couttet, R. 425; C.E. 12 juillet 1950, Dame Ducros, R. 436; C.E. 21 mai 1951, Lacour, R. 281; C.E. 18 juin 1951, Marchetti, R. 355; C.E. 22 décembre 1954, Ministère de l'Education nationale, R. 685.

(510) « Les effets de la hausse des prix dans la responsabilité civile et administrative », J.C.P. 1947-I-650, nos 40 et suiv.

« et où, par suite, celui-ci devait être évalué, compte tenu des « circonstances existant à l'époque où la décision aurait dû « normalement intervenir ».

Depuis lors, le juge a eu l'occasion de préciser ce qu'il entendait par cette formule assez sibylline. Dans l'arrêt Vve Lafourcade (C.E. 10 février 1950, R. 104) où l'accident datait d'octobre 1944, le Conseil d'Etat a fixé au 1er janvier 1947 la date à laquelle aurait dû intervenir la décision ministérielle « si la requérante avait fait dans un délai normal les diligences nécessaires pour obtenir de l'Etat la réparation du préjudice qu'elle a éprouvé ». De même a été considéré comme anormal le fait que le mémoire ampliatif avait été produit par la victime près de trois ans après la requête introductive d'instance (C.E. 5 mai 1952, Baratelli, R. 223) (511). Le rapprochement de ces décisions permet donc de fixer à un délai variant entre deux ou trois ans le laps de temps que le Haut Tribunal considère comme « normal » entre le dépôt de la requête et sa propre décision.

265. — L'analyse du droit positif permet donc de préciser à la fois la nature de l'obligation dont le respect s'impose à la victime et le caractère de la sanction qui frappe le justiciable négligent.

La victime, après avoir éprouvé un dommage, n'est pas seulement titulaire d'un droit dont le contenu est fonction du lien qui l'unit au service auteur de l'accident. Elle est aussi soumise, en sa qualité même de victime, à un devoir qui lui commande de se conduire en « justiciable idéal » : elle doit tout mettre en œuvre pour parvenir à une solution prompte et définitive ; et si sa négligence à défendre ses propres intérêts excède un certain seuil d'anormalité, si elle n'agit pas dans un certain délai, que le Conseil d'Etat considère comme une date-limite, la victime devra subir les conséquences de sa faute. Par ce procédé, qui n'est pas sans analogie avec la technique civiliste de l'abus de droit, le juge administratif a réussi à concilier deux impératifs, en apparence contradictoires. La défense des deniers publics est assurée et la protection des intérêts de la victime, garantie, puisque les risques

(511) C.E., sect., 29 juillet 1953, Vve Lebourg, R. 428 :

« *La négligence excessive* de la victime venait de ce qu'un délai de cinq ans avait séparé le dépôt de la requête et celui du mémoire ampliatif,

« Considérant que la faute ainsi commise ne saurait aggraver la charge financière incombant à l'Etat ; que, par suite, le montant de l'indemnité qui lui est due doit être apprécié à la date à laquelle le Conseil d'Etat aurait été en mesure de statuer si la dame L... avait fait diligence dans le dépôt de son mémoire ampliatif. »

Cette date a été fixée à deux ans et demi après le dépôt du recours. Voir C.E. 9 avril 1954, Vve Faïs, R. 230.

de dévaluation ne resteront à la charge du particulier que dans la mesure où la lenteur de la procédure est imputable à son propre fait.

Si la victime manque à son devoir, en tardant à exercer l'action en réparation ou en ne fournissant pas, en cours d'instance, les pièces nécessaires à l'instruction, elle sera partiellement déchue de son droit à des dommages-intérêts compensateurs (512). L'originalité de la sanction attachée à cette négligence anormale réside dans ce fait que le demandeur n'est pas directement privé d'une fraction plus ou moins importante de la réparation (solution admise, au contraire, lorsque la faute de la victime, concomitante au dommage, a exercé une influence causale sur la genèse de l'accident), l'Administration doit bien indemniser la totalité du préjudice causé. Mais la valeur du préjudice sera appréciée en tenant compte de l'inertie fautive de la victime: le salaire, dont, par exemple, elle a été privée à raison de l'accident, ne sera pas estimé sur la base des prix en vigueur au jour de la décision définitive, mais au jour où le procès aurait dû normalement se terminer si le justiciable avait été normalement diligent, donc à une date fictive, par hypothèse toujours antérieure à la date réelle du règlement.

Cette sanction constitue donc une sorte de peine privée, infligée au plaideur peu soucieux de ses intérêts. Comme telle, elle s'apparente à la déchéance quadriennale. Elle n'a pas l'effet radical de cette mesure, elle n'anéantit pas en totalité la créance d'indemnité, mais elle en amoindrit notablement le montant lorsque le niveau des salaires a été sensiblement réévalué entre le jour qui servira de repère à l'évaluation et la date où la décision définitive intervient. Cette sanction pourrait donc être définie comme une sorte d'astreinte à rebours, dont la vertu comminatoire doit être assez forte en période d'inflation pour inciter la victime à respecter l'obligation qui lui incombe.

266. — Ce double mouvement d'amélioration objective du sort de la victime et d' « attention » portée sur son comportement est la caractéristique du droit moderne de la responsabilité administra-

(512) Il n'en est pas ainsi quand la victime a repoussé une offre de la part de l'Administration, offre subordonnée à la renonciation à tout recours contentieux ultérieur, et dont le montant était insuffisant pour compenser le dommage subi (C.E. 25 janvier 1950, Vve Tronel, R. Tab. 879) : « Considérant que la requérante était fondée à refuser l'offre dont s'agit et ne saurait être regardée comme étant, par ce refus, responsable du retard apporté à la réparation du dommage. »

L'indemnité compensatrice sera donc calculée au jour de la décision du Conseil d'Etat.

tive. Il peut d'ailleurs être constaté, sous une forme différente, mais cependant comparable, dans le contentieux relatif à la date d'évaluation du dommage matériel.

Section II

Faute de la victime et date d'évaluation du préjudice matériel

267. — Pour déterminer les répercussions de la faute de la victime, en matière de préjudices matériels, il est nécessaire, comme précédemment, de retracer brièvement l'évolution de la jurisprudence relative à la date d'évaluation de cette sorte de dommages puisque la sanction de la négligence de la victime s'analyse sur un report dans le passé de la date où le juge calculera le montant des dommages-intérêts.

268. — La date d'évaluation des dommages aux biens est assez difficile à préciser car, en cette matière, on n'observe aucun revirement brusque de jurisprudence, mais une lente progression dont l'achèvement est encore incomplet.

Primitivement, c'était au jour du dommage que le juge devait se placer pour déterminer le montant de la réparation. Cette solution paraissait explicitement liée au fait que la créance naissait au moment de la réalisation de l'accident (513) et très logiquement, le Conseil d'Etat en déduisait cette conséquence que les demandes, tendant à l'augmentation des dommages-intérêts en raison de la hausse du coût de reconstruction du patrimoine détruit par le fait de l'administration, ne sauraient être accueillies (514).

Mais, parallèlement à cette jurisprudence dominante, certains arrêts consacraient des solutions quelque peu différentes. Tout d'abord, quelques décisions choisissaient comme point de référence, non le jour du dommage, mais la date de l'expertise (515). Etant donné la fréquence de cette procédure dans les litiges relatifs aux dommages de travaux publics, il était possible de se demander si ce contentieux ne constituait pas une exception fort importante au principe général de l'évaluation au jour de l'accident.

(513) C.E. 8 juin 1921, Ville de Bordeaux, R. 551.

(514) C.E. 13 juin 1928, Sté Industrielle et Agricole de la Somme, R. 751; C.E. 12 avril 1940, Assoc. Synd. du Meilhan, R. 142; C.E. 21 novembre 1941, S.N.C.F., R. 199; C.E. 17 novembre 1942, Servant, R. 129; C.E. 22 mars 1944, Ville de Lyon, R. 98; C.E. 17 novembre 1944, Commune des Ardillats, R. 298; C.E. 30 octobre 1946, Peyrie, R. 250.

(515) C.E. 23 novembre 1928, Cie des Tramways de la Corrèze, R. 1224; C.E. 6 juillet 1932, Lethairon, R. 681.

D'autre part, à l'occasion des dommages causés par des ouvrages publics, la rédaction de nombreuses décisions semblait fixer la date d'appréciation de la valeur du préjudice au jour de la consolidation du dommage (516).

L'arrêt Cie Générale des Eaux, Vauzelles (C.E. Sect. 2 juin 1944, D. 1945 J., note P.L.J.) était ainsi rédigé :

« ... que l'évaluation des dommages devait être faite à la date
« où leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue, il
« pouvait être procédé aux travaux destinés à les réparer ».

Quelques années plus tard, l'Assemblée du Contentieux devait adopter cette solution, en l'étendant aux diverses sortes de dommages aux biens dans un arrêt du 21 mars 1947. Veuve Pascal (517) (518).

269. — Cette évolution jurisprudentielle consacre, sous une forme allusive, l'existence d'une obligation à la charge de la victime : celle-ci doit réparer le dommage qu'elle a subi dès que la reconstitution des éléments de son patrimoine se révèle possible. Si la victime ne respecte pas cette obligation, elle commet une faute dont la sanction sera le report dans le passé de la date d'évaluation de la valeur du préjudice : ce dernier se sera pas apprécié au jour où il « pouvait être procédé aux travaux destinés à le réparer », mais au jour où l'accident s'est produit.

Les conséquences de la faute de la victime sont donc analogues à celles que nous avons décrites à l'occasion des dommages corporels. Mais la nature et les limites du devoir qui incombe à la victime ont été précisées par la jurisprudence. Il convient donc de les examiner successivement puisque c'est sur ce point qu'on peut constater des différences entre victimes de préjudices personnels et victimes de dommages matériels.

(516) C.E. 6 janvier 1928, Héritiers Guillemot, R. 26; C.E. 22 juin 1945, Cie Générale des Eaux, R. 136.

(517) C.E., ass., 21 mars 1947, R. 122; D. 1947-J-225, note P.L.J.; S. 1947-3-85, note D.P.; R.D.P. 1947-198, note Jèze; J.C.P. 1947-II-2864.

(518) Il est fait exception à ce principe dans trois hypothèses lorsque le dommage s'analyse :

— *soit en une perte d'exploitation :* C.E., sect., 24 février 1950, Sté Bata, R. 120; C.E. 16 mai 1951, Bonnet, R. 269; C.E. 12 mars 1954, Rouhaud, R. 154; C.E. 9 juillet 1954, Cie Gén. Transatlantique, R. 446;

— *soit en une réquisition :* C.E. 25 avril 1947, Guérin, R. 165; C.E. 25 juin 1947, Prory, R. 280; C.E. 26 juillet 1950, André, R. 467; C.E. 27 octobre 1950, Sté Goglau, R. 519; C.E. 16 mai 1951, Bonnet, R. 269; *ou une confiscation illégale :* par exemple, C.E. 2 décembre 1953, Ponzevéra, R. 523; C.E. 19 mai 1954, Sté Autocars et Messageries Planches, R.P.D.A. 1954, n° 269;

— *soit en une indemnité calculée en monnaie étrangère :* C.E. 18 mars 1921, Capitaine Christiensen, R. 321; C.E. 12 novembre 1949, Boutin, R.J.P.U.F. 1950-563, concl. J.D.V.

270. — La nature de l'obligation de reconstitution qui est à la charge du particulier lésé revêt deux formes différentes.

Quand le dommage se réalise instantanément, le particulier doit aussitôt procéder à la reconstitution des éléments de son patrimoine. Ainsi, par exemple, l'automobiliste dont la machine a été endommagée à la suite d'une collision. Dans l'arrêt Marguier (C.E. 27 mai 1949, R. 254), le Conseil d'Etat, après avoir constaté « que le requérant ne justifie pas qu'il ait été dans l'impossibilité d'acquérir une autre voiture *immédiatement* après l'accident », en conclut « que l'évaluation du préjudice résultant de la destruction de sa voiture doit être faite à la date du sinistre » (519).

Dans ce cas, les solutions actuelles sont identiques à celles adoptées antérieurement à 1947. Sans doute, le juge n'affirme plus que la date d'évaluation est contemporaine de la naissance du droit à indemnité, mais, puisque l'obligation de réparation a pour point de départ l'accident, la différence de rédaction n'entraîne aucune modification du repère choisi pour apprécier la valeur du préjudice.

Quand, au contraire, le dommage subi s'échelonne sur un certain laps de temps, la date d'évaluation sera fixée, non pas au moment de la survenue du préjudice, mais « au jour où sa cause ayant pris fin, son étendue peut être exactement connue, il pourra être procédé aux travaux destinés à le réparer » (520). Cette solution est tout à fait logique, car il semble impossible d'obliger la victime à demander une expertise et à commencer des réparations alors que le dommage continue à développer ses effets et que les travaux entrepris risquent d'être inefficaces. En pratique, donc, lorsque le préjudice ne se réalise pas instantanément, c'est au jour de l'expertise que la victime doit commencer à reconstituer son patrimoine et que le juge évaluera pécuniairement le dommage (521). Cependant, cette règle n'est pas absolue et il y est fait exception lorsque l'expertise a été précédée d'un premier constat qui permettrait, par exemple, de déterminer avec suffisamment de précision le montant des dégradations subies par un immeuble (C.E. 26 juillet 1947, Ville de Roubaix, R. 570). Dans ce cas, c'est à la

(519) C.E. 3 mars 1950, Thil, R. 145; C.E. 7 juillet 1950, Butcscher, R. 427; C.E. 18 juillet 1951, Dourlans, R. 415; C.E. 7 avril 1954, Croix-Rouge Française, R. 222; C.E. 9 juillet 1954, Causan, R. 445.

(520) C.E., sect., 2 juin 1944, Cie Générale des Eaux c. Vauzelle, et C.E., ass., 21 mars 1947, Cie Générale des Eaux, précités; C.E. 28 juillet 1950, Ville de Paris, R. 473; C.E., sect., 9 mars 1951, Guiraud, R. 154; C.E. 7 mai 1951, Hillgartner, R. Tab. 834; C.E. 5 décembre 1951, Sté « Le Crédit Lyonnais », R. 575; C.E., sect., 18 décembre 1953, Gain, R. 570.

(521) C.E., sect., 2 mai 1947, Vve O'Neill, R. 178; C.E. 17 octobre 1947, Tournier, R. 381; C.E. 23 novembre 1949, Guiol, R. 503; C.E. 9 mars 1951, Guiraud, R. 154; C.E. 17 octobre 1952, Ville d'Arras, R. 453.

date du constat et non à celle de l'expertise, que le juge doit se placer pour estimer la valeur de la réparation à allouer à la victime.

Reconstituer immédiatement l'objet détruit ou réparer le plus rapidement possible le bien endommagé par le fait de l'administration, tels sont les deux commandements que le juge administratif édicte à l'égard des victimes de préjudices matériels. Pour ne pas commettre de fautes ni subir une diminution de la compensation qu'elle est en droit d'espérer, la victime doit donc remplir ces deux devoirs : ainsi, la « victime idéale », le bon citoyen soucieux de l'intérêt général, participe à l'œuvre de reconstitution de la richesse nationale.

Obliger le particulier innocent à réparer au moins provisoirement le dommage qu'il a lui-même éprouvé, c'est là faire preuve de beaucoup de sévérité à l'égard des victimes. Si le Conseil d'Etat a été conduit à adopter cette solution surprenante, il faut sans doute en rechercher les raisons dans le contexte historique qui a environné le développement de la jurisprudence administrative. 1944-1947, c'est, à la fois, la période où l'inflation a détérioré le développement de l'économie française et celle où la nécessité de la reconstitution du patrimoine national est affirmée comme particulièrement impérieuse. Il n'est pas interdit de penser que le juge administratif sera amené à modifier ses solutions. Il en a, de toute manière, adouci la sévérité en admettant certaines limites qui allègent la portée de l'obligation pesant sur la victime.

271. — La pénalisation du particulier n'est, en effet, justifiée que s'il a été en mesure de remplacer l'objet disparu ou d'effectuer les réparations qui s'imposaient. Aussi, faut-il examiner ici les excuses prises en considération par le Conseil d'Etat, qui constituent autant de limites à l'obligation de la victime. Sur ce point, d'ailleurs, une évolution peut être constatée ; mais dans tous les cas, c'est au particulier de faire la preuve de l'impossibilité où il se trouvait de remplir son « devoir social » de reconstitution de la richesse nationale. La rédaction des espèces ne laisse aucun doute à ce propos :

> « ... qu'en l'absence de toute allégation du sieur C... de nature « à établir qu'il lui était impossible de réparer le dommage « subi par lui à la date où ledit dommage s'est trouvé con- « sommé, le Conseil de Préfecture devait se placer à cette « date pour évaluer le montant du dommage » (C.E. 4 juillet 1947, Constans, R. 300) (522).

(522) CE. 29 janvier 1947, Joly, R. 27; C.E. 30 juillet 1948, Vergeade,

Avant 1947, le Conseil d'Etat n'admettait comme circonstances exonératoires que deux sortes d'obstacles : l'obstacle juridique et l'obstacle technique.

272. — L'obstacle juridique ne peut intéresser que les dommages subis par des immeubles. En effet, en ce qui concerne les meubles, il paraît difficile d'imaginer une interdiction émanant d'une autorité administrative et entravant la volonté de la victime de reconstituer un élément de son patrimoine. Mais, dans l'autre hypothèses, il est des exemples d'impossibilités résultant du fait de l'administration : ainsi, un arrêté préfectoral peut interdire aux propriétaires d'effectuer des travaux confortatifs dans leurs immeubles ébranlés par les travaux de prolongement d'une ligne de métro (C.E. Sect. 23 décembre 1942, Comp. des Automobiles de place, R. 361), un refus illégal opposé à une demande de permis de construire (C.E. 6 janvier 1928, Héritiers Guillemot, R. 26), ou encore des demandes faites par une commune visant à exproprier le terrain où se trouvait le bâtiment à reconstruire (C.E. 30 juillet 1948, Comm. de Caluire, R. 361). Dans toutes ces hypothèses (523), la victime est dans l'impossibilité juridique de réparer ; aussi le Conseil admet-il avec raison que le coût de réparation doit s'évaluer à la date où l'obstacle a disparu et non au jour de la cristallisation du dommage. Encore faut-il, pour que le fait de l'administration constitue une excuse absolutoire, que cet obstacle existe au moment où l'obligation naît à la charge de la victime. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser ce point dans une espèce où la reconstruction avait été gênée par la loi du 28 août 1941, édictant un plan d'aménagement de la région parisienne. Cette disposition était de trois ans postérieure à la consolidation du préjudice; aussi a-t-il été jugé :

« que la société requérante n'établit pas la preuve que l'exé-
« cution des travaux dont s'agit fut impossible antérieurement
« à l'époque où se sont produites les difficultés susmention-
« nées ; que, dans ces conditions, c'est à bon droit que le
« Conseil de Préfecture s'est placé, en 1938, pour évaluer le

R. 361; C.E. 10 février 1950, Sornin de Leysat, R. 101; C.E. 9 juillet 1954, Cansan, R. 445.

(523) L'obstacle juridique peut aussi résulter d'une situation exceptionnelle créée par le législateur (C.E. 27 février 1953, Hulmann et Pereyre, R. 109 : « Considérant que les requérants privés de leurs biens en vertu des lois d'exception apportent la preuve qu'ils n'ont pu entreprendre la réparation de leur immeuble plus tôt qu'ils n'y ont procédé. »). En conséquence, l'indemnité sera calculée sur la base du coût des travaux au moment où ils ont été exécutés.

« montant de l'indemnité (C.E. 13 juin 1951, Société d'Entre-
« prises Ferrent Clavier, R. 332) ».

273. — La jurisprudence est donc assez réticente pour admettre que la victime était dans l'impossibilité de procéder à la reconstitution. La même observation se dégage de l'examen des arrêts relatifs à l'obstacle technique et elle gagne en généralité puisque ici, elle porte, non seulement sur les dommages subis par des immeubles, mais aussi par des objets mobiliers.

En réalité, cette limite à l'obligation de réparation se présente sous deux formes assez différentes. La première résulte du fait que le dommage n'étant pas stabilisé, la victime est en droit de n'effectuer les réparations qu'au moment où le préjudice est suffisamment cristallisé. L'arrêt Héritiers Oriol (C.E. Sect. 20 novembre 1931, R. 1018) fournit une bonne illustration de cette jurisprudence. Il est d'ailleurs inutile de s'étendre sur ce point, car le choix de la date de l'expertise comme date de référence de l'évaluation suffit à expliquer cette solution.

Le second obstacle technique reçu par le Conseil d'Etat est relatif aux circonstances de guerre : malgré sa bonne volonté, la victime peut se trouver dans l'impossibilité de procéder aux achats nécessaires à la remise en état du bien endommagé, en raison des conditions économiques : taxation, contingentement des matières premières et pénurie étaient les caractéristiques de l'époque. Cependant, pour éviter des abus toujours possibles, la juridiction administrative s'est montrée très sévère dans l'appréciation de ce fait justificatif. Sans doute a-t-elle admis dans certaines de ses décisions « que l'exécution des travaux était impossible en raison, par exemple, de la priorité réservée aux sinistrés de guerre pour l'attribution de certains matériaux » (524), mais, le plus souvent, elle s'est refusée à considérer que les conditions exceptionnelles du marché constituassent une véritable impossibilité (525).

Cette jurisprudence, il faut le souligner, est très rigoureuse pour la victime car, par définition, le préjudice qu'elle a éprouvé était immérité et il paraît illogique de ne lui allouer qu'une compensation très partielle du dommage subi (par le biais du report dans le passé de la date d'évaluation), puisqu'en fin de compte, c'est

(524) C.E. 27 novembre 1946, Goubert, R. 282; C.E. 31 octobre 1947, de Faucher, R. 400.

(525) C.E., ass., 21 mars 1947, Cie Générale des Eaux; C.E. 6 mai 1949, Vauzelle, et 9 mars 1951. Guiraud, précités.

Voir aussi : C.E. 18 juillet 1947, Etabl. Rey, R. 330; C.E. 29 octobre 1947, Bentchicou, R. Tab. 704; C.E. 22 octobre 1951, Loëvenbruck, R. 494.

l'Administration responsable qui profite de cette situation : les dévaluations successives entraînant corrélativement un allégement de sa dette.

274. — Depuis l'arrêt d'Assemblée du 21 mars 1947, le Conseil d'Etat accueille une troisième circonstance exonératoire : la victime ne sera pas dans l'obligation de réparer lorsqu'elle se trouve, au moment de l'accident, « dans l'impossibilité d'assurer le financement des réparations ». Mais cette formule, reprise dans de nombreuses décisions (526), n'a pas reçu, semble-t-il, tout le contenu qu'elle paraissait renfermer. L'arrêt Vauzelle (C.E. 6 mai 1949, R. 204) est très significatif de la conception étroite donnée à l'obstacle financier par le Conseil d'Etat. La preuve à établir par la victime est très lourde puisqu'elle ne peut se borner à invoquer de simples difficultés pécuniaires et « qu'elle ne justifie pas de toutes les diligences nécessaires » lorsqu'elle n'a pas, par exemple, recouru à l'emprunt des fonds qu'exige l'exécution des travaux. On peut donc penser que la limitation ici envisagée n'est pas destinée à avoir une large répercussion sur le plan de l'efficience pratique.

Certes, quelques arrêts semblent plus libéraux (voir par exemple, C.E. 13 avril 1945, Ouzeneau, R. 188, C.E. 29 juillet 1953, dame Chopin, R. Tab. 798), mais le Conseil d'Etat ne manque pas d'exercer une tutelle très stricte sur l'activité de la victime et il refuse, par exemple, la réévaluation des indemnités en fonction de la hausse des prix de construction à un requérant qui s'était abstenu de saisir l'Administration d'une demande à l'effet d'obtenir le versement par l'Etat des dommages-intérêts accordés par les premiers juges (C.E. 21 novembre 1952, Min. des Travaux Publics. Rullier, R. 528).

D'ailleurs, la tendance du juge administratif à allouer de substantielles provisions au cours de l'instance (527) permet de pallier,

(526) C.E. 9 janvier 1948, Terrasson, R. 14; C.E. 23 novembre 1949, Guiol, R 503; C.E. 13 juin 1951, Sté d'Entreprises Clavier, R. 332; C.E. 28 juin 1955, Florence, R.D.P. 1955, p. 1042; C.E. 13 juillet 1955, Regard, R.D.P. 1956-216.

(527) L'arrêt de principe est la décision Massebœuf (C.E. 21 juillet 1951, R. 428) qui subordonne l'allocation d'une provision à l'examen des ressources de la victime : « Considérant que, si le créancier a vocation à se faire liquider une provision en vue d'obtenir, le cas échéant, le remboursement ou l'avance de certains frais exposés ou à exposer à bref délai, il appartient au débiteur... d'apprécier sous le contrôle du juge si la demande d'une provision est justifiée par les circonstances; qu'il convient à cet égard de déterminer si, compte tenu notamment de l'importance des frais litigieux par rapport aux ressources de l'intéressé, celui-ci est en état de supporter la charge dont s'agit, en attendant qu'il soit statué définitivement sur la réclamation par le Ministre ou, en cas de nouveau litige, par le Conseil d'Etat. »

dans une large mesure, les inconvénients résultant de cette conception restrictive et rendra de plus en plus exceptionnelles les hypothèses où l'impossibilité de financer les travaux ou de réparer les objets détérioriés permettait à la victime de n'être pas déchue de son droit à l'indemnisation intégrale.

275. — *Conclusion*

En imposant à la victime ces obligations, en la considérant comme en faute dès qu'elle ne prend pas certaines initiatives, la jurisprudence a profondément transformé le rôle du particulier lésé. Alors qu'il était traditionnellement conçu comme le titulaire passif d'un droit de créance, il devient bénéficiaire conditionnel d'une faveur (la réparation intégrale) s'il le mérite par sa conduite, c'est-à-dire s'il remplit son devoir de citoyen soucieux de participer à la reconstruction nationale.

Cette faute de la victime postérieure à la réalisation du dommage ou, si l'on préfère, cette obligation, est, comme l'a très justement remarqué M. Charlier, « une notion de droit social », « qui va au-delà de l'ancienne répartition individualiste des torts et des charges entre la victime et le fautif, au tête-à-tête desquels il substitue ou surajoute une relation entre la victime et la collectivité ».

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

276. — L'examen du rôle joué par la faute de la victime dans l'économie générale du droit de la responsabilité administrative est le signe le plus manifeste de cette idée que le juge prend en considération le comportement du particulier lésé pour mesurer le montant de la réparation, pour calculer de la manière la plus équitable les torts respectifs des parties au litige.

Cette analyse permet, en outre, d'apaiser les craintes manifestées par certains auteurs sur la direction prise par le droit de la responsabilité. La ségrégation progressive de la responsabilité civile et de la responsabilité pénale, la « socialisation » de cette branche du droit n'allaient-elles pas engendrer une disparition du sens de la responsabilité individuelle (528) ?

Ces alarmes ne nous paraissent pas justifiées. Le triomphe d'une conception « économique » de la responsabilité en droit administratif est le fruit d'un progrès de l'analyse juridique qu'il faut mener jusqu'à son terme. Le but de cette institution est, avant tout, d'apporter à la victime une « REPARATION » du préjudice éprouvé ; faire dépendre cette indemnisation de circonstances étrangères à la victime est, à la fois, illogique et inéquitable. Ce n'est pas dire, cependant, que l'institution ne conserve aucune trace de son ancien rôle de SANCTION, aucune empreinte de sa fonction pénale primitive. Mais c'est le grand mérite du Conseil d'Etat d'avoir compris que cette coloration pénale devait résulter d'un examen du comportement de la victime et non pas d'une analyse de l'activité plus ou moins irrégulière du service, auteur du dommage.

Depuis que la possibilité d'une mise en cause générale de l'Administration ne se heurte plus à aucun obstacle théorique, l'art du juge consiste à ménager un harmonieux équilibre entre le droit

(528) Ripert : « Le régime démocratique et le droit civil moderne », n°s 167 à 185; Savatier : « Vers la socialisation de la responsabilité et des risques individuels », D.H. 1931, p. 9.

du particulier à la sécurité et la liberté d'action nécesaire à l'accomplissement des tâches d'intérêt général. La faute de la victime est le contrepoids adéquat pour concilier deux points de vue opposés, mais d'égale valeur. Le sens de la responsabilité individuelle est pleinement sauvegardé, puisque la réparation sera réduite ou même anéantie si la victime a causé partiellement ou totalement l'accident, puisque « nous sommes tous, plus encore que des auteurs possibles d'accidents, des victimes éventuelles » (529).

(529) Berlia et Morange : « La responsabilité de l'Etat à raison du fonctionnement de ses services de police », D. 1950, Chr. 11, *in fine*.

CONCLUSION

277. — Au terme de cette étude, nous espérons avoir mis en lumière le rôle de premier plan dévolu à la victime dans l'économie d'ensemble de la responsabilité de la puissance publique.

Cette branche du contentieux administratif se compose, en effet, d'un certain nombre de « grandes unités » auxquelles nous avons réservé le nom de « systèmes de responsabilité ». L'autonomie de cette notion se situe à trois points de vue.

Quant au domaine d'application, tout d'abord : chaque système s'applique à tous les dommages supportés par un certain type de victimes, mais à eux seuls. Il y a donc corrélation entre la pluralité des systèmes de responsabilité et la multiplicité des situations dans lesquelles se trouve le particulier lésé en face du service qui lui a causé le préjudice.

Ensuite, chaque système se caractérise par un certain régime, c'est-à-dire par un aménagement particulier des règles de mise en œuvre de la responsabilité, par la fixation à un niveau donné du « seuil » de responsabilité au-delà duquel les dommages sont indemnisés. Or, ce point d'anormalité marque la limite du droit reconnu à chaque catégorie de victimes puisque toute violation de ces droits entraîne pour l'Administration l'obligation de réparer les préjudices causés.

Enfin, dans chaque système, la justification de la responsabilité est originale en ce sens qu'elle ne vaut que pour le système considéré. Sans doute, les divers fondements admis par la jurisprudence s'inspirent-ils d'une préoccupation commune, d'une source unique : l'idée d'égalité des citoyens entre eux et devant les charges publiques. Mais ce principe constitutionnel n'est pas utilisable à l'état brut en droit administratif ; la jurisprudence doit donc l'élaborer et, partant, le diversifier en l'adaptant aux conditions propres à chaque système puisque tout fondement n'est qu'une explication des règles techniques préexistantes.

La cohérence interne de chacun des systèmes résulte donc de l'élément qui leur est propre, à savoir le type de victime dont ils doivent assurer l'indemnisation.

278. — La responsabilité administrative n'est pourtant pas une algèbre juridique dont les différentes équations correspondraient à la multiplicité des systèmes de responsabilité. L'empirisme traditionnel du Conseil d'Etat lui interdit de considérer comme des symboles abstraits les termes de « victime », « d'Administration », de « faute », de « dommage »... C'est pourquoi le caractère schématique du tableau précédent doit être amendé par l'intégration d'une « variable » qui humanise l'institution. Cette variable, c'est la prise en considération par le juge du comportement de la victime, c'est l'influence exercée par la faute de l'administré sur la solution donnée au problème de responsabilité.

Si, en effet, l' « attention » du juge pour la victime a eu pour effet de transformer les règles de l'institution, cette modification exerce à son tour, et réciproquement, une influence sur la conception de la victime elle-même. Celle-ci n'est plus, comme au XIX^e^ siècle, l'humble mendiant sollicitant une aumône du service, auteur du dommage ; c'est, au contraire, une véritable personne juridique, titulaire de droits, mais assujettie aussi à certains devoirs. La victime n'est pas seulement l'individu qui a passivement éprouvé un préjudice, mais encore l'élément central, dont la prise en considération commande en fait l'issue du procès.

Par là, la responsabilité de la puissance publique conserve donc bien une double fonction « économique » et « pénale » ; elle est à la fois réparation et sanction, garantie et peine privée.

279. — C'est ce rôle de premier plan reconnu à la victime en droit administratif qui nous paraît devoir fournir l'explication du rapprochement constaté entre les deux branches, publique et privée, du droit de la responsabilité. Pourquoi, sur le plan de la technique de la réparation, les influences réciproques entre les deux jurisprudences se sont-elles manifestées si tardivement, pourquoi le Conseil d'Etat est-il, surtout depuis quelques années, si sensible aux innovations consacrées par la Cour de Cassation ?

A cette question, il est possible de suggérer la réponse suivante : tant que la solution apportée au problème de responsabilité dépendait exclusivement de considérations relatives au service auteur du préjudice, l'autonomie totale du droit public se justifiait par les nécessités de l'action administrative ; mais du jour où le juge du Palais Royal dirige ses regards vers la victime, l'explication avan-

cée perd de sa force puisque le problème que doivent résoudre les magistrats des deux ordres de juridictions est, au fond, analogue : « Comment assurer, à une victime innocente, la réparation à laquelle elle a droit ? »

Vu,

Le Doyen :

ROGER HOUIN.

Vu,

Le Président de la thèse :

F.-P. BENOIT.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie :

P. HENRY.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

I. — OUVRAGES GENERAUX (Traités, Manuels, Cours)

BÉNOIT : « Juris-Classeur Administratif », fascicules 700 à 735.
BONNARD : « Précis de droit administratif » (4e édition, 1943).
DUEZ et DEBEYRE : « Traité de droit administratif », 1952.
EISENMANN : « Cours de doctorat », Paris 1949-1950 et 1951-1952.
HAURIOU : « Précis de droit administratif et de droit public » (12e édition, 1933).
LAFERRIÈRE : « Traité de la juridiction administrative » (2e édition, 1896).
DE LAUBADÈRE : « Traité élémentaire de droit administratif », 1953.
MAZEAUD : « Traité théorique et pratique de la responsabilité civile » (4e édi- J.C.P. 1953-I-1080.
ODENT : « Contentieux administratif », 1954.
ROUSSEAU : « Cours de contentieux administratif », Paris 1951-1952.
SAVATIER : « Traité de la responsabilité civile en droit français civil, administratif, professionnel, procédural » (2e édition, 1951).
VEDEL : « Cours de licence », Paris 1953-1954.
WALINE : « Traité élémentaire de droit administratif » (6e édition, 1951).
WALINE : « Cours de licence », Paris 1954-1955.

II. — OUVRAGES SPECIAUX (Thèses, Articles, Chroniques)

ABADIE : « La responsabilité de l'Administration des Douanes », thèse Paris 1952.
AUBY : « L'obligation gouvernementale d'assurer l'exécution des lois », J.C.P. 1953-I-1080. X
BAILBY : « De la responsabilité de l'Etat envers les particuliers », thèse Bordeaux 1901.
BEHNAM : « La responsabilité sans faute en droit privé et public », thèse Paris 1953.
BÉNOIT : « La responsabilité de la puissance publique du fait des explosions », J.C.P. 1953-I-1072.
BÉNOIT : « Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique », J.C.P. 1954-I-1178.
BERLIA et MORANGE : « La responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement de ses services de police », D. 1950, Chr. II.
BERLIA : « Essai sur les fondements de la responsabilité en droit public français », R.D.P. 1951-685.
BETTREMIEUX : « Essai historique et critique sur le fondement de la responsabilité civile en droit français », thèse Lille 1921.
BLAEVOET : « De l'anormal devant les juridictions civiles et administratives », J.C.P. 1946-I-560.
CAPITANT : « La double notion de travail public », R.D.P. 1929-540.
CÉZAR-BRU : « La faute, le risque et l'abus du droit », Annales de la Faculté d'Aix, 1906, p. 63.
CHAUS : « Responsabilité publique et responsabilité privée », 1954.
CHARLIER : « Les effets de la hausse des prix dans la responsabilité civile et administrative », J.C.P. 1947-1-650.

COLLIARD : « Le préjudice en droit administratif français », thèse Aix 1938.
CORNU : « Etude comparée de la responsabilité délictuelle et contractuelle en droit privé et public », thèse Paris 1951.
DÉFRÉNOIS : « La faute du service public », thèse Bordeaux 1937.
DESCHIZEAUX : « L'influence du fait de la victime sur la responsabilité civile délictuelle », thèse Grenoble 1934.
DESMOULIEZ : « La responsabilité du Fisc », thèse Montpellier 1942.
DUEZ : « La responsabilité de la puissance publique », 2e édition, 1938.
EISENMANN : « Sur le degré d'originalité du régime de la responsabilité extracontractuelle des personnes publiques », J.C.P. 1949-1-742 et 751.
HALLER : « Essai sur l'influence du fait et de la faute de la victime sur son droit à réparation », thèse Paris 1926.
LATOURNERIE : « De la faute et du risque à propos des dommages causés par les Travaux publics », R.D.P. 1945.
LAVIGNE : « Risque social et charges sociales », D. 1948, Chr. XXII.
LÉCUYER : « De la responsabilité des patrimoines administratifs », thèse Lille 1908.
LEFÈVRE : « L'égalité devant les charges publiques », thèse Paris 1948.
LE NOAN : « La procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux en première et dernière instance », thèse Paris 1954.
MATHIOT : « L'accident de travaux publics », thèse Paris 1934.
MIGNON : « La socialisation du risque », D. 1947, Chr. X.
MORANGE et BERLIA : « La responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement de ses services de police », D. 1950, Chr. II.
MORANGE : « La notion de situation illégitime dans le contentieux de la responsabilité administrative », D. 1953, Chr. V.
MORANGE : « La spécialité du préjudice indemnisable en droit administratif », D. 1953, Chr. XXXI.
PACLET : « Essai d'une théorie de la preuve devant le juge administratif », thèse Paris 1952.
RODIÈRE : « La responsabilité civile », 1952.
ROUAST : « Du fondement des dommages causés par les travaux publics », thèse Lyon 1910.
SAVATIER : « Vers la socialisation de la responsabilité et des risques individuels ? », D. 1931, Chr. p. 9.
SCHNERB : « Une jurisprudence d'équité du Conseil d'Etat : le risque administratif », thèse Strasbourg 1946.
SOURDOIS : « La responsabilité de la puissance publique », thèse Bordeaux 1908.
STARCK : « Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée », thèse Paris 1947.
VEDEL : « Les bases constitutionnelles du droit administratif », E.D. 1954-21.
WALINE : « Le pouvoir discréditionnaire de l'Administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », R.D.P. 1930-197.
WALINE : « Cinquante ans de jurisprudence administrative », D. 1950, Chr. VI.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

N°		PAGES
1	Le problème : rôle de premier plan dévolu à la victime	1
2	Développement historique de la responsabilité en droit administratif	3
3	« L'âge théologique »	3
4	« L'âge métaphysique »	4
5	« L'âge positif »	7
6	Objet de l'étude : influence de la victime sur la responsabilité administrative	9
7	Délimitation du sujet	11
8	La « victime »	11
9	La « responsabilité administrative »	12
10	La définition organique de l'Administration	14
11	La définition matérielle de l'Administration	16
12	Plan	17

PREMIERE PARTIE

L'INFLUENCE DE LA SITUATION DE LA VICTIME SUR LE CHOIX DU « SYSTEME DE RESPONSABILITE » APPLICABLE

13	Régimes, fondements et systèmes de responsabilité	19
14	Plan	20

TITRE PREMIER

LA MULTIPLICITE DES SYSTEMES DE RESPONSABILITE

15	Plan	21

Section I. — *Constatation de la multiplicité des systèmes de responsabilité*

16	Système de la faute de service	22
17	Système du « risque »	23
18	Systèmes de responsabilité en matière d'accidents de circulation	24
19	Conclusion	25

Section II. — *Signification de la multiplicité des systèmes de responsabilité*

20	A) Système du « risque » — L'arrêt inaugural	26
21	Facteurs facilitant la consécration du « risque »	26
22	Signification de la consécration du « risque » pour la victime	28
23	Les autres applications du « risque » en droit administratif	29
24	La méthode de création jurisprudentielle	30
25	B) Système de la « présomption de responsabilité »	31
26	Conclusion du Titre I[er]	32

TITRE II

LE DOMAINE D'APPLICATION DES DIFFERENTS « SYSTEMES DE RESPONSABILITE »

N°		Pages
27	PRÉLIMINAIRE	33

CHAPITRE PREMIER

LES DOMAINES D'APPLICATION DES DIFFERENTS « SYSTEMES DE RESPONSABILITE » EN MATIERE DE DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

28	Position du problème	35
29	Les différentes constructions doctrinales	36
30	Méthode d'exposition adoptée	38
	§ 1. — *Domaine où les deux explications sont en accord*	
31	A) Dommages résultant de l'existence même de l'ouvrage	39
32	B) Dommages résultant de l'inexécution d'un travail public	40
	§ 2. — *Domaine où les deux explications conduisent à des solutions opposées*	
33	1° *Le critère tiré de la nature du fait dommageable : l'opposition « accident-dommage permanent »* :	
	A) Exposé	42
34	B) Confrontation avec la jurisprudence	43
35	Dommages résultant d'un défaut d'entretien	43
36	Dommages résultant du fonctionnement de l'ouvrage	43
37	Dommages occasionnels indirectement causés aux immeubles	44
38	C) Conclusion : désaccord avec la jurisprudence	45
39	2° *Le critère tiré de la situation de la victime : l'opposition « tiers-usager »* :	
	A) Exposé	46
40	B) Confrontation avec la jurisprudence	47
41	Dommages accidentels indirectement causés aux immeubles	47
42	Dommages causés par le fonctionnement de l'ouvrage public	48
43	Dommages résultant d'un défaut d'entretien, méthode	49
44	Dommages subis par les usagers	50
45	Dommages subis par les tiers	51
46	1° « L'ère des choses dangereuses » (1929-1952)	51
47	2° L'abandon de la notion de chose dangereuse	53
48	C) Conclusion : accord avec la jurisprudence	55
49	Conclusion du chapitre I[er]	56

CHAPITRE II

LES DOMAINES D'APPLICATION DES DIFFERENTS « SYSTEMES DE RESPONSABILITE » DANS LA THEORIE GENERALE DE LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

50	Position du problème	57
	§ 1. — *Dommages causés par la circulation automobile*	
51	Données générales : dualité des systèmes	57
52	Domaine d'application des systèmes	59
53	A) La victime n'utilise aucun véhicule automobile. — Application de la présomption de responsabilité	59

N°		PAGES
54	B) La victime utilise personnellement un véhicule automobile. — Collisions d'automobiles. — Application de la faute....	60
55	C) La victime transportée bénévolement. — Application du système de la faute.....	62
56	Conclusion.....	64
	§ 2. — Dommages subis à raison de la participation au fonctionnement des services publics	
57	Données générales.....	64
58	A) La victime est un agent administratif	65
59	B) La victime est un collaborateur occasionnel de l'Administration. — Complexité du problème.....	66
60	La position de la jurisprudence.....	66
61	Les limites d'application de la responsabilité sans faute....	67
62	Conclusion.....	69
	§ 3. — Domaine d'application du système de « risque »	
63	Méthode d'exposition adoptée.....	69
64	A) Etude des « matières mixtes ».....	70
65	1° Emploi d'armes exceptionnellement dangereuses. — La jurisprudence.....	70
66	Interprétation du droit positif.....	71
67	2° Refus d'exécuter les sentences judiciaires. — La jurisprudence.....	72
68	Interprétation du droit positif.....	74
69	Conclusion.....	75
70	B) Etude de la matière exclusivement régie par le système du « risque ».....	75
71	La jurisprudence relative aux dommages causés par les explosions.....	75
72	Interprétation du droit positif.....	76
73	L'arrêt Walther.....	76
74	Conclusion.....	77
	§ 4. — Domaine d'application du système de la faute de service	
75	Méthode d'exposition adoptée.....	77
76	A) Cas général : le système de la faute de service s'applique aux dommages subis par les seuls usagers.....	78
77	Dommages causés par les services de lutte contre l'incendie.	78
78	Dommages causés par les services de l'enseignement public..	79
79	Dommages causés par les services hospitaliers	79
80	B) Hypothèses exceptionnelles : le système de la faute de service s'applique aussi à des tiers.....	80
81	Dommages causés par les forces de police.....	80
82	Dommages causés aux tiers par des aliénés.....	82
83	Description du droit positif.....	82
84	Interprétation du droit positif. — Portée de l'anomalie....	83
85	Explication de l'anomalie.....	84
86	Conclusion.....	85
87	Conclusion du Titre II.....	86

DEUXIEME PARTIE

L'INFLUENCE DE LA SITUATION DE LA VICTIME SUR LE REGIME INTERNE DE CHAQUE SYSTEME DE RESPONSABILITE

88	Position du problème.....	89
89	Influence de la victime et choix des conditions de mise en œuvre	89
90	Influence de la victime et appréciation des conditions de mise en œuvre.....	90

N° Pages

91 La thèse classique ... 90
92 L'opinion proposée : responsabilité et droit ... 91
93 Plan ... 91

TITRE PREMIER

L'ETENDUE DES DROITS RECONNUS AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE VICTIMES

94 Méthode d'exposition et plan ... 93

Chapitre premier

LES DROITS RECONNUS AUX VICTIMES D'ACCIDENTS DE CIRCULATION

95 Ressemblance avec le droit privé ... 95

§ 1. — *Le régime de responsabilité applicable aux victimes qui utilisent un véhicule automobile*

96 Première condition : le préjudice ... 96
97 Deuxième condition : la faute ... 96
98 Conclusion : caractère du droit reconnu à la victime ... 97

§ 2. — *Le régime de responsabilité applicable aux piétons et aux cyclistes*

99 Evolution de la jurisprudence ... 97
100 Première condition : le préjudice ... 98
101 Deuxième condition : le fait actif de la chose ... 98
102 Interprétation jurisprudentielle de cette condition ... 99
103 Sens exact de « présomption de responsabilité » ... 100
104 Conclusion : caractère du droit reconnu à la victime ... 101
105 Conclusion du chapitre I^er ... 102

Chapitre II

LES DROITS RECONNUS AUX AGENTS

106 Données générales ... 103
107 La condition de la responsabilité ... 104
108 Interprétation jurisprudentielle ... 104
109 Conclusion : caractère du droit reconnu à la victime ... 105

Chapitre III

LES DROITS RECONNUS AUX TIERS

110 La condition de la responsabilité ... 106
111 Anormalité et spécialité ... 106
112 Plan ... 107

§ 1. — *L'appréciation de la condition de responsabilité en matière de dommages de travaux publics*

113 Méthode d'exposition adoptée ... 107
114 A) Dommage anormal et inconvénients de voisinage. — Ressemblances ... 108
115 Différences ... 109
116 Conclusion ... 111
117 B) Dommage anormal et position de la victime ... 111
118 Profession de la victime ... 111
119 Position particulière de la victime ... 113
120 Spécialité du dommage anormal ... 114
121 Conclusion ... 115

N° PAGES

122 § 2. — *L'appréciation de la condition de la responsabilité dans les hypothèses de responsabilité étrangères aux dommages de travaux publics*

123 A) Refus de prêter main-forte à l'exécution des sentences judiciaires ... 116
123 Le principe ... 116
124 Les applications jurisprudentielles ... 117
125 Conclusion ... 118
126 B) Les activités exceptionnelles de l'Administration ... 118
Les explosions ... 118
127 L'arrêt Walther ... 119
128 Conclusion ... 120
129 Conclusion du chapitre III : caractère du droit reconnu à la victime ... 120

CHAPITRE IV

LES DROITS RECONNUS AUX USAGERS

130 Données générales ... 122
131 Plan ... 122
132 La notion de « faute de service » ... 123

Section I. — *L'appréciation de la condition de mise en œuvre de la responsabilité*

Le principe de gradation des fautes ...
133 La position jurisprudentielle ... 124
134 Double interprétation possible ... 125
135 Plan ... 126

§ 1. — *Appréciation de la responsabilité en fonction du service, auteur du dommage*

136 1° *Exposé de la thèse classique* ... 126
137 Influence de la nature du service ... 126
138 Influence des circonstances de temps et de lieu ... 127
139 Influence des difficultés que le service doit surmonter ... 128
140 Conclusion ... 128
141 2° *Critique de la thèse classique* ... 129
142 A) Insuffisance de l'analyse classique ... 129
143 B) Vraie genèse de l'institution ... 130
144 C) Démenti jurisprudentiel ... 132
145 Altération de la notion de faute lourde ... 132
146 Abaissement du degré de faute exigée ... 134
147 Diversification du régime applicable à chaque service ... 135
148 Conclusion ... 138

§ 2. — *Appréciation de la responsabilité en fonction du droit reconnu à l'usager*

149 Considérations générales ... 139

1° *Les droits des usagers sont d'un contenu variable*

150 Méthode d'exposition adoptée ... 139
151 A) Examen analytique de la méthode jurisprudentielle d'appréciation de la faute ... 140
152 *Premier exemple :* renseignements erronés et promesses fallacieuses ... 140
153 *a*) Assurances prématurées. — Le principe ... 141
154 Les correctifs jurisprudentiels ... 142
155 *b*) Renseignements erronés. — Le principe ... 143
156 Les correctifs jurisprudentiels ... 145
157 Conclusion ... 146

N°		Pages
158	*Deuxième exemple :* accidents causés aux élèves des écoles publiques. — Le droit positif	146
159	Interprétation du droit positif	148
160	*Troisième exemple :* accidents au cours de fêtes et jeux publics. — Le droit positif	149
161	Interprétation du droit positif	149
162	B) Facteurs déterminant la méthode jurisprudentielle d'appréciation	150
163	1° La position de la victime	150
164	2° La position de l'Administration	152
165	Exemple du défaut d'entretien des voies publiques	152
166	Le caractère apparent du vice d'entretien	153
167	Les moyens à la disposition de l'Administration	153
168	Conclusion	155
	2° *Le droit de l'usager à un domaine d'application générale*	
169	Considérations générales	155
170	Les exceptions apparentes	156
171	Responsabilité et pouvoir discrétionnaire	156
172	La position de la jurisprudence	157
173	L'exemple de la responsabilité pour retard	157
174	Conclusion	159
175	Responsabilité en matière de recouvrement des créances de l'Etat : le principe	159
176	Le droit positif	160
177	Interprétation du droit positif	161
178	Conclusion	162
	Section II. — *La preuve de la condition de mise en œuvre de la responsabilité*	
179	Double preuve à établir par l'usager	162
180	1° *Preuve de l'obligation. — Le principe*	163
181	L'exception : le contentieux des dommages de travaux publics	163
182	2° *Preuve de la faute. — Le principe*	165
183	L'exception : le contentieux des dommages de travaux publics	165
184	L'opinion dissidente de M. Mathiot : critique	166
185	Conclusion	167
186	Conclusion du chapitre IV : étendue des droits reconnus aux usagers	167
187	Conclusion du Titre I[er]	168
	TITRE II	
	LE JEU DES CIRCONSTANCES EXONERATOIRES A L'EGARD DES DIFFERENTS TYPES DE VICTIMES	
188	Le problème de la causalité en droit administratif	171
189	Le problème de la causalité et la nature de la victime	172
190	Plan	173
	CHAPITRE PREMIER	
	LA FORCE MAJEURE ET LE CAS FORTUIT	
191	Plan	175
	Section I. — *Définition de la force majeure et du cas fortuit*	
192	I. — *Définition de la force majeure* - Irrésistibilité	175
193	Imprévisibilité	176

N° PAGES

194 Extériorité ... 177
195 II. — *Définition du cas fortuit* - Opinion des auteurs ... 177
196 La consécration jurisprudentielle ... 178
197 L'opinion dissidente de Bonnard ... 179

Section II. — *Force exonératoire de la force majeure et du cas fortuit*

198 La force exonératoire de la force majeure. — Le principe ... 180
199 Le correctif ... 180
200 La vertu exonératoire du cas fortuit. — Généralités ... 182
201 Le point de vue logique ... 182
202 Le droit positif ... 182
203 I. — Cas fortuit et responsabilité pour dommage anormal ... 183
204 II. — Cas fortuit et accidents de circulation. — Présomption de responsabilité ... 183
205 Collisions ... 185
206 III. — Cas fortuit et responsabilité pour faute de service ... 186
207 Conclusion ... 186

CHAPITRE II

LE FAIT D'UNE TIERCE PERSONNE

208 Définition ... 187
209 Complexité du problème ... 188
210 I. — Fait d'un tiers et responsabilité pour dommage anormal 188
211 II. — Fait d'un tiers et accidents de circulation. — Evolution du droit positif ... 189
212 Fait d'un tiers et présomption de responsabilté ... 190
213 Fait d'un tiers et faute du conducteur ... 191
214 III. — Fait d'un tiers et responsabilité pour faute de service : Responsabilité totale ... 192
215 Exonération totale ... 193
216 Partage de responsabilité ... 193
217 Conclusion ... 194

TROISIEME PARTIE

L'INFLUENCE DU COMPORTEMENT DE LA VICTIME SUR SON DROIT A REPARATION

218 Données générales et plan ... 195

TITRE PREMIER

LA FAUTE DE LA VICTIME CONCOMITANTE A LA REALISATION DU DOMMAGE

219 Importance du problème ... 197
220 Plan ... 198

CHAPITRE PREMIER

LA DETERMINATION DE L'EXISTENCE DE LA FAUTE DE LA VICTIME

221 Faute de la victime et obligation de diligence ... 199
222 Les méthodes d'appréciation ... 199
223 Plan ... 200

§ 1. — *La faute de la victime doit-elle être la violation consciente de l'obligation de prudence ?*

N° PAGES

224 Mauvaise foi et faute de la victime ... 200
225 Bonne foi et faute de la victime ... 202
226 Cas des enfants ... 203
227 Conclusion ... 203

§ 2. — *La faute de la victime est appréciée « in abstracto »*

228 Méthode des types idéaux ... 203
229 Le professionnel idéal ... 203
230 Le propriétaire idéal ... 206
231 L'administré idéal ... 207
232 L'enfant idéal ... 209
233 Appréciation critique de la méthode jurisprudentielle ... 210

§ 3. — *Réintroduction d'éléments subjectifs d'appréciation*

234 Domaine d'application de l'évaluation subjective ... 211
235 Les accidents de circulation : la méthode traditionnelle ... 211
236 Les accidents de circulation : la tendance nouvelle ... 212
237 Les accidents de circulation : exemples d'appréciation purement subjective ... 214
238 Les dommages de travaux publics : connaissance des lieux et faute de la victime ... 215
239 Conclusion ... 216

CHAPITRE II

LA DETERMINATION DE L'EFFET EXONERATOIRE DE LA FAUTE DE LA VICTIME

240 Polyvalence de l'institution ... 217

§ 1. — *L'effet exonératoire ne varie pas selon les systèmes de responsabilité*

241 Exposé de la thèse doctrinale ... 217
242 Critique de la thèse doctrinale : confrontation avec la jurisprudence ... 218
243 Faute de la victime et présomption de responsabilité ... 218
244 Faute de la victime et responsabilité pour dommage anormal ... 220
245 Conclusion ... 221

§ 2. — *Les méthodes jurisprudentielles d'appréciation*

246 Préliminaire ... 221
247 A) La gravité respective des fautes : limites ... 221
248 Applications ... 222
249 Conclusion ... 223
250 B) La théorie de la « causalité adéquate » : limites ... 224
251 Justification ... 224
252 Application : la situation irrégulière de la victime ... 225
253 *Première éventualité :* Exonération totale de l'Administration ... 226
254 *Deuxième éventualité :* Exonération partielle de l'Administration ... 226
255 *Troisième éventualité :* Responsabilité totale de l'Administration ... 227
256 Conclusion ... 227
257 La liberté d'appréciation du juge ... 228
258 Conclusion du Titre I^er ... 229

TITRE II

LA FAUTE DE LA VICTIME POSTERIEURE A LA REALISATION DU DOMMAGE

N°		Pages
259	Position du problème	231
260	Autonomie du problème	232
261	Plan	233
	Section I. — *Faute de la victime et date d'évaluation du dommage personnel*	
262	Méthode d'exposition adoptée	233
263	La position de la jurisprudence quant à la date d'évaluation	233
264	Conséquence : obligation de diligence à la charge de la victime	234
265	Sanction du manquement à l'obligation de diligence	235
266	Conclusion	236
	Section II. — *Faute de la victime et date d'évaluation du dommage matériel*	
267	Méthode d'exposition adoptée	237
268	La position de la jurisprudence quant à la date d'évaluation	237
269	Conséquence : obligation de reconstitution à la charge de la victime	238
270	Nature de l'obligation	239
271	Limites de l'obligation	240
272	Impossibilité juridique de réparer	241
273	Impossibilité technique de réparer	242
274	Impossibilité financière de réparer	243
275	Conclusion	244
276	Conclusion de la III[e] Partie	245
	CONCLUSION GENERALE	
277	La victime et la définition des « systèmes de responsabilité »	247
278	La victime et les diverses fonctions de la responsabilité	248
279	La victime, trait d'union entre responsabilité publique et responsabilité privée	248

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
Paris — N° 492
Dépôt légal : 3e trim. 1956

Printed
in France

IMPRIMERIE DU PARNASSE
9, Rue Édouard-Jacques Paris 14
N° 2758 30-7-56